Kinder- und Jugendlichenschutz im Völkerrecht

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Rechtswissenschaft
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Martin Luther-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Berthold Rasmus
aus New York U. S. A.

Referent:
Professor Dr. A. Wegner

Halle (S.) 1937

Eduard Klinz Buchdruck-Werkstätten Halle (Saale), Dölauer Straße 14

Kinder- und Jugendlichenschutz im Völkerrecht

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Rechtswissenschaft
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Martin Luther-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Berthold Rasmus
aus New York U. S. A.

Referent:
Professor Dr. A. Wegner

Halle (S.) 1937

Eduard Klinz Buchdruck-Werkstätten Halle (Saale), Dölauer Straße 14

Meinem lieben Vater

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhalt

Seite

Einleitung: Kinder- und Jugendlichenschutz und Völkerrecht . . 9

Kapitel I: Der Schutz der Kinder und Jugendlichen gegen die Ausbeutung ihrer Arbeitskraft 10

Abschnitt I: Die geschichtliche Entwicklung des Schutzes . . 10

§ 1. Die Bestrebungen bis zu den ersten internationalen Verträgen 10

§ 2. Die ersten internationalen Verträge 16

§ 3. Die Bestrebungen während des Krieges und nach demselben 18

Abschnitt II: Die Internationale Arbeitsorganisation . . . 21

§ 1. Das völkerrechtlich Neue an der Internationalen Arbeitsorganisation und die Aufgaben der Organisation 21

§ 2. Die Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation auf dem Gebiete des Kinder- und Jugendlichenschutzes 25

Kapitel II: Der Schutz gegen den Mädchen- und Kinderhandel . 35

Abschnitt I: Was ist Mädchenhandel? 35

Abschnitt II: Geschichte des Mädchenhandels 36

Abschnitt III: Die Bekämpfung des Mädchenhandels . . . 37

§ 1. Die internationalen Bestrebungen bis zu dem Abkommen von 1904 37

§ 2. Die internationalen Verträge von 1904 und 1910 . 39

Abschnitt IV: Die Tätigkeit des Völkerbundes auf dem Gebiete der Bekämpfung des Mädchen- und Kinderhandels . . 43

§ 1. Die Organisation und die rechtliche Struktur des Völkerbundes 43

§ 2. Die internationale Konferenz von 1921 und ihre Folgen 46

§ 3. Die Tätigkeit der beratenden Kommission zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels . . . 49

1) Die Tätigkeit der Kommission bis zu ihrer Neugestaltung 49

2) Die Tätigkeit des neugestalteten Komitees zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels bis zur diplomatischen Konferenz von 1933 52

Seite

3) Die diplomatische Konferenz von 1933 und die weitere Tätigkeit des Komitees 57

Kapitel III: Der Schutz der Kinder und Jugendlichen auf anderen Gebieten 64

Abschnitt I: Die Brüsseler Konferenzen 64

Abschnitt II: Das Kinderschutzkomitee des Völkerbundes . . 66

§ 1. Die Aufgabe des Kinderschutzkomitees . . . 68

§ 2. Die Tätigkeit des Kinderschutzkomitees auf dem Gebiete des Kinder- und Jugendlichenschutzes . . . 68

1) Der Schutz der Kinder und Jugendlichen fremder Staatsangehörigkeit 74

2) Der Schutz der unehelichen Kinder und die Vollstreckung von Unterhaltsurteilen 74

a) Der Schutz der unehelichen Kinder 77

b) Die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsurteilen im Auslande 79

3) Der Schutz der sittlich gefährdeten Kinder und Julichen 80

a) Der Schutz der straffälligen Kinder und Jugendlichen 83

b) Die Unterbringung von Kindern in Familien . .

c) Die Annahme an Kindesstatt 84

4) Der Schutz der gebrechlichen Kinder und Jugendlichen 85

a) Der Schutz der blinden Kinder und Jugendlichen . 85

b) Der Schutz der tauben, stummen und verkrüppelten Kinder und Jugendlichen 86

5) Der Schutz der von der Wirtschaftskrise betroffenen Kinder und Jugendlichen 87

6) Der Schutz der Kinder und Jugendlichen gegen die schädlichen Auswirkungen der Lichtspiele . . . 90

7) Die sonstige Tätigkeit des Kinderschutzkomitees, die dem Kinder- und Jugendlichenschutz dient . . . 92

Kapitel IV: Beweggründe für einen internationalen Schutz der Kinder und Jugendlichen 95

Schlußbetrachtung 102

Literatur:

Anton, G.: Geschichte der preußischen Fabrikgesetzgebung. Leipzig 1891.

Appleton: La traite des Blanches. Paris 1903.

Bauer, St.: Die geschichtlichen Motive des internationalen Arbeiterschutzes. Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Bd. I. Leipzig 1903.

Beeking: Kino und Jugendkriminalität. In Caritas. Zeitschrift für Caritaswissenschaft und Caritasarbeit. 35. Jg. (Bd. VII. N. F.) Freiburg i. Br. 1928.

Berger, E.: Internationale Arbeitsorganisation. In Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege. Berlin 1929.

Berger, Kuttig, Rhode: Internationales Arbeitsrecht. In „Das neue Arbeitsrecht". Bd. XII. Berlin 1931.

Berichte der Kommissionen und Komitees an den Völkerbundrat, an die Völkerbundversammlung und an die Mitglieder des Völkerbundes (doc . . .).

v. Bismarck: Erinnerung und Gedanke. Stuttgart und Berlin 1921.

Böhmert, V.: Die internationalen und deutschnationalen Bestrebungen für Arbeiterwohl. In „Der Arbeiterfreund". Zeitschrift für die Arbeiterfrage. 45. Jg. Berlin 1907.

Bohne, G.: Mädchenhandel. In Handwörterbuch der Rechtswissenschaft. Bd. IV. Berlin, Leipzig 1927.

Bonfils, H.: Lehrbuch des Völkerrechts für Studium und Praxis. Übersetzt von Grah. Berlin 1904.

v. Bülow: Der Versailler Völkerbund. Eine vorläufige Bilanz. Berlin, Stuttgart, Leipzig 1923.

Bulletin Officiel (BO)

Children and Young Persons under Labour Law. (International Labour Office) Genf 1935.

Premier Congrès International de la Protection de l'Enfance. Vol. I. Documents. Brüssel 1913. Vol. II. Discussions. Brüssel 1913.

Deuxième Congrès International de la Protection de l'Enfance. Vol. III. Brüssel 1921.

Dochow: Internationaler Arbeiterschutz. Zeitschrift für internationales Privat- und öffentliches Recht. Bd. XVI. Leipzig 1906.

Dreyfuß, F.: Rapport sur la traite des blanches presenté au congrès international de l'Union de droit pénal à Budapest 1899. In Mitteilungen der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung. Bd. VIII. Berlin 1900.

Drünkler, K.-H.: Die internationale juristische Person als völkerrechtliche Körperschaft. Breslauer Diss. 1933.

Eckardt und Kuttig: Das internationale Arbeitsrecht im Friedensvertrage. Kommentar zum Teil XIII des Friedensvertrages von Versailles. Berlin 1920.

Eisehardt, H.: Internationale Bestrebungen zum Schutze ausländischer Minderjähriger. In Zentralblatt, Bd. XXIII.

Ewald: Kuppelei und Mädchenhandel. Erlanger Diss. 1927.

Fehlinger: Internationaler Arbeiterschutz. Berlin 1931.

Feuilloley, G.: Communication sur la „Traite des Blanches". In Mitteilungen der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung. Bd. X. Berlin 1902.

Fischer: Dirnentum und Liebesmarkt. 3. Aufl. Leipzig.

Fleischmann, M.: Völkerrechtsquellen in Auswahl. Halle a. S. 1905.

Freytagh-Loringhoven: Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1926.

v. Frisch: Internationale Kongresse und Konferenzen. In Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Bd. I. Berlin und Leipzig 1924.
Geßner, L.: Die Staatsverträge im allgemeinen. In Handwörterbuch des Völkerrechts. Bd. III. Hamburg 1887.
Gruber, L.: Gutachten für die Internationale Kriminalistische Vereinigung über den Mädchenhandel. In Mitteilungen der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung. Bd. VIII. Berlin 1900.
Gruber, R.: Internationale Kongresse und Konferenzen, ihre Vorbereitung und Organisation. Eine völkerrechtlich-diplomatische Studie. Züricher Diss. 1917.
Hachfeld: Der Mädchenhandel und seine Bekämpfung im Völkerrecht. Würzburger Diss. 1913.
Häfner: Motive der internationalen Sozialpolitik. Untersuchungen über ihre Entwicklung. Berlin und Leipzig 1922.
Hatschek: Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte. Leipzig und Erlangen 1923.
Herkner: Die Arbeiterfrage. Bd. I. Arbeiterfrage und Sozialreform. Berlin und Leipzig 1922.
Hoffmann, H.: Schutz und Fürsorge der Jugendlichen im Lichte der Genfer Verhandlungen. In „Jugendwohl". Bd. XXI.
Hopff: Der Mädchenhandel, insbesondere in seinen Beziehungen zu Deutschland. In Monatsschrift für Kriminalpsychologie und Strafrechtsreform. 3. Jg. Heidelberg 1907.
Huber, M.: Besprechung von „Satzung des Völkerbundes" von Schücking-Wehberg. In Zeitschrift für Völkerrecht. Bd. XII. Berlin 1923.
Hueck-Nipperdey: Lehrbuch des Arbeitsrechts. Bd. I. Mannheim, Berlin, Leipzig 1931.
International Labour Confrerence.
Klumker: Bemerkungen zum internationalen Kinderschutzkongreß in Brüssel. In Zentralblatt Bd. V. Jg. 1913/14.
Klumker: Internationaler Kinderschutz. In Zentralblatt. Bd. VII. Jg. 1915/16.
Köhne, P.: Mitteleuropäische Jugendpolitik. In Zentralblatt. Bd. VIII. Jg. 1916/17.
Körling, H.: Die Rechtsnatur des Völkerbundes. Bigge (Westf.) 1922.
Kraus: Gedanken über den Staatsethos im internationalen Verkehr. 1925.
Kraus: Vom Wesen des Völkerbundes. Berlin 1920.
Kraus und Rödiger: Urkunden zum Friedensvertrage von Versailles. Bd. I. 1925.
The League from Year to Year. 1933.
The League from Year to Year. 1934.
League of Nations. Treaty Series. 1924.
Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht. 12. Aufl. Berlin 1925.
Lowe, B. E.: The International Protection of Labour. New York 1922.
Maaß, H.: Hundert Jahre Kampf um Jugendschutz. Berlin 1931.
Manes: Internationale Arbeitergesetzgebung vor und nach dem Weltkriege. In Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung. Berlin 1918/19.
Manes: Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund. Berlin 1919.
Martens: Receuil des Traités.
v. Mohl: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. I. Staatsrecht und Völkerrecht. Tübingen 1860.
Niemeyer, Rühland, Spiropoulos: Der Völkerbund, Verfassung und Funktion. 1926.
Nindt: Mädchenhandel mit besonderer Beziehung auf die Schweiz. Basel 1912.
Nindt: Der heutige Frauen- und Kinderhandel nach den Ermittlungen des Völkerbundes. Basel 1930.
Nisot, P.: Etude historique et de droit comparé sur l'age en matière de capacité nuptiale et sur les tiers consentements requis en vue du mariage. (Publications de l'association internationale pour la protection de l'enfance.) Brüssel 1926.

Nisot, P.: La filiation adoptive = en droit comparé. (Publications de l'association internationale pour la protection de l'enfance.) Brüssel 1926.
Nouveau Receuil Général des Traités. Begr. von C. F. de Martens, jetzt hergg. von Triepel. (N.R.G.)
Official Journal (OJ).
Pappritz: Der Mädchenhandel und seine Bekämpfung. Berlin 1924.
Pesch: Lehrbuch der Nationalökonomie. Bd. III. Freiburg i. Br. 1913.
Plenarsitzungen der Völkerbundversammlung. (...VBV.Pl.)
Pribram: Die Probleme der internationalen Sozialpolitik. In Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie. III. Reihe, 3. Heft. Leipzig 1927.
Rehm: Das internationale Verwaltungsabkommen gegen den Mädchenhandel. In Zeitschrift für Völkerrecht. Bd. I. Breslau 1907.
Reichsgesetzblatt (RGBl).
Reichstagsdrucksachen.
Renault: La Traité des Blanches et la Conférence de Paris au point de vue du droit international. In Revue générale de Droit international public. No. 5. 1912.
Rettet die Kinder! Internationale Vereinigung für Kinderhilfe. Genf.
Revue Internationale du Travail. Le Bureau international du Travail et la protection de l'Enfance. Genf 1921. (Vol. 3.)
Ritzmann, F.: Internationale Sozialpolitik. Ihre geschichtliche Entwicklung und ihr gegenwärtiger Stand. München 1925.
Rundbrief des Archivs Deutscher Berufsvormünder. Bd. I. Frankfurt a. M. 1925/26.
Schidlof: Der Mädchenhandel. Seine Geschichte und sein Wesen. Berlin 1904.
Schmitt, C.: Die Kernfrage des Völkerbundes. In Völkerrechtsfragen. Heft 18. Berlin 1926.
Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes. 3. Auflage. Bd. I. Berlin 1931.
Silbernagel: Internationale Organisation der Jugendfürsorge. In Jahrbuch des Völkerrechts. Bd. I und Bd. II, 2. Teil.
Sombart: Der proletarische Sozialismus („Marxismus"). Bd. II. Die Bewegung. Jena 1924.
Sommer: Die Verfolgung von Unterhaltsansprüchen im Ausland. In Zentralblatt. Bd. III. Jg. 1911/12.
Spreckelsen: Die rechtlichen Beziehungen des Völkerbundes zu internationalen Unionen. Münster (Wstf.) 1929.
Stieda: Jugendliche Arbeit. In Handwörterbuch für Staatswissenschaften. Bd. V. 3. Auflage. 1910.
Stolleis: Das internationale Arbeiterschutzrecht. Unter Berücksichtigung der einschlägigen Tagesfragen. Erlanger Diss. 1931.
Tänzler: Internationale Sozialpolitik. In Schriften der Vereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände. Heft 14. Berlin 1926.
„Die Tätigkeit des Völkerbundes." Deutsche Ausgabe veranstaltet von der österreichischen Völkerbundsliga in Wien im Einvernehmen mit dem Generalsekretariate des Völkerbunds in Genf.
Ten Years of World Co-Operation.
The Declaration of Geneva and the Child. Save the Children Union.
Thomas: Internationale Arbeiterschutzgesetzgebung. In Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Ergbd. Jena 1929.
v. Tilly, C.: Internationales Arbeitsrecht. Unter Berücksichtigung der Internationalen Arbeitsorganisation. Berlin, Leipzig 1924/25.
Tomforde, H.: Das Recht des unehelichen Kindes und seiner Mutter im In- und Ausland. 4. umgearb. Aufl. von F. Diefenbach und H. Webler. Berlin 1935.
v. Ullmann: Völkerrecht. Freiburg 1898.
v. Ullmann: Zur Frage der strafrechtlichen Bekämpfung des Frauenhandels. In Gerichtssaal Bd. LXIV.
Umbreit, P.: Völkerbund und Internationales Arbeitsrecht. Berlin 1919.
Wagener: Der Mädchenhandel. Lichterfelde 1911.

Wegner, A.: Diskussionsrede über „Internationale juristische Personen". In Mitteilungen der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht. Heft 12. Berlin 1933.
Wegner, A.: Einführung in die Rechtswissenschaft. Bd. II. Berlin und Leipzig 1931.
Wegner, A.: Geschichte des Völkerrechts. In Handbuch des Völkerrechts. Bd. I. 3. Abhandlung. Stuttgart 1936.
Wegner, A.: Jugendrecht. Berlin und Leipzig 1929.
de Werth: Die neuesten Forschungsergebnisse über den internationalen Mädchenhandel und die Prostitution. In Soziale Tagesfragen. Heft 53. Hrsg. vom Volksverein für das katholische Deutschland. München-Gladbach 1928.
Wilhelm II.: Ereignisse und Gestalten. 1878—1918. Leipzig und Berlin 1922.
Wollschläger, H.: Eintritt nichtstaatlicher Verbände in die Völkerrechtsordnung auf dem Gebiete des internationalen Arbeitsrechtes. Königsberger Diss. 1922.
Zeitschrift für das Heimatwesen. Bd. XXXV. Staßfurt 1930.
Zentralblatt für Vormundschaftswesen, Jugendgerichte und Fürsorgeerziehung. Jg. 1912/13; 1915/16; 1923/24.
Zorn, A.: Grundzüge des Völkerrechts. 2. Auflage. Leipzig 1903.
v. Zwiedeneck-Südenhorst: Sozialpolitik. Leipzig und Berlin 1911.

Einleitung:

Kinder- und Jugendlichenschutz und Völkerrecht.

„Durch das Völkerrecht werden die Rechte und Pflichten der zur internationalen Staatengemeinschaft gehörenden Staaten untereinander, und nicht bloß in bezug auf die Ausübung der staatlichen Hoheitsrechte, bestimmt“ [1]).

Die gewaltige Entwicklung, die die Technik im Laufe der letzten Jahrzehnte genommen hat, hat einen Verkehr der Völker untereinander mit sich gebracht, der die Grenzen aller Staaten überschreitet, und der die Völker stärker als bisher auf fast allen Gebieten mit einander verbindet. Durch diese Entwicklung sind die Regierungen der einzelnen Staaten vor neue Aufgaben gestellt worden. Es ist ihnen nunmehr unmöglich geworden, allen ihren Pflichten nachzukommen, ohne die Maßnahmen der anderen Staaten zu berücksichtigen. Zugleich hat aber die neuhergestellte Verbindung einen neuen Weg zur Erfüllung aller Aufgaben geschaffen, nämlich den der internationalen Zusammenarbeit.

Eine Folge dieser Entwicklung ist, daß die zwischen den Staaten geschlossenen Vereinbarungen sich vermehrt und auf neue Gebiete erstreckt haben. Teils handelt es sich bei diesen Vereinbarungen um Einzel- oder Gruppenverträge, teils aber hat man auch durch völkerrechtliche Verträge neue Gebilde geschaffen, die sich mit der Regelung des betreffenden Gebietes zu befassen haben.

Eines der Gebiete, die in der Neuzeit Gegenstand völkerrechtlicher Vereinbarungen geworden sind, ist der Schutz des jungen Menschen, des Kindes wie des Jugendlichen. Dieser Kinder- und Jugendlichenschutz dient dazu, eine natürliche sittliche, geistige und körperliche Entwicklung des im Wachstum begriffenen jungen Menschen zu gewährleisten. Im allgemeinen befaßt sich der Kinderschutz mit dem Kind bis zu seiner Schulentlassung; er umfaßt also in den meisten Staaten die Zeit bis zum 14 ten Lebensjahr des Kindes. Der Jugendlichenschutz dagegen beschäftigt sich mit dem Schutz des jungen Menschen nach seiner Schulentlassung [2]).

In den folgenden Kapiteln sollen die Bestrebungen, die dem Abschluß internationaler Vereinbarungen dienen, behandelt werden. Ein weiteres Gebiet unserer Betrachtungen stellt die Tätigkeit der durch völkerrechtliche Verträge geschaffenen Institutionen dar. Zum Schluß gilt es, zu untersuchen, aus welchen Gesichtspunkten heraus, eine internationale Kinder- und Jugendlichenschutzpolitik bejaht werden kann.

---

[2]) Vgl. Thilbien, a. a. O. S. 1.
[1]) Liszt-Fleischmann, a. a. O. S. 1.

Kapitel I:

Der Schutz der Kinder und Jugendlichen gegen die Ausbeutung ihrer Arbeitskraft.

Abschnitt I:

Die geschichtliche Entwicklung des Schutzes.

§ 1. Die Bestrebungen bis zu den ersten internationalen Verträgen.

Um die Wende des 19ten Jahrhunderts gingen große Umwälzungen auf dem Gebiete der Gütererzeugung vor sich. Die Erfindungen der Spinnmaschine, der Dampfmaschine und des mechanischen Webstuhles verursachten eine Umstellung der Wirtschaft von dem Heimbetrieb auf den Fabrikbetrieb. Die rein mechanische Bedienung der neuen Maschinen erforderte nicht mehr den Kräfteaufwand eines erwachsenen Menschen. Damit war die Voraussetzung für die Einspannung von Kindern und Jugendlichen in den Wirtschaftsprozeß gegeben. Mit der in allen Staaten anwachsenden Industrie stieg gleichzeitig die Konkurrenz auf allen Gebieten. Um sich gegen diese Konkurrenz durchsetzen zu können, fühlten sich die Unternehmer gezwungen, die Herstellungskosten möglichst niedrig zu halten. Die Folge davon war die Senkung der Löhne und die Einstellung von billigeren Arbeitskräften. Diese billige Arbeitskraft konnte jedoch nur die Frau, der Jugendliche und das Kind geben. So haben denn auch die Unternehmer in England auf der Jagd nach billigen Arbeitskräften die Waisen-, Armen- und Arbeitshäuser entleert und die Kinder unter dem Vorwand, sie als Lehrlinge zu beschäftigen, in ihre Betriebe aufgenommen [3]). Diese Kinder, die kaum eine ausreichende Ernährung genossen, mußten in den Fabriken harte, ja härteste Arbeit verrichten. So arbeiteten, einem englischen Bericht zufolge, in einer Spinnerei 4 bis 5jährige Kinder, die zuvor regelrecht erhandelt worden waren und im Falle der Gefahr eines Entweichens in Ketten geschlagen wurden, von 5 Uhr bis 20 Uhr und zweimal wöchentlich die Nacht hindurch [4]). Aber nicht nur in England, sondern auch in den anderen Staaten, insbesondere in Frankreich und Belgien herrschten ähnliche unglückliche Zustände [5]). Doch auch in der Schweiz, Österreich, Schweden und Preußen waren die Verhältnisse nicht erträglicher [6]). So wies

[3]) Wegner, Jugendrecht, S. 124.
[4]) Thomas, a. a. O. S. 505; Children, S. 2; Herkner, a. a. O. S. 39.
[5]) Maaß, a. a. O. S. 15; Children, S. 4.
[6]) Thomas, a. a. O. S. 506; Herkner, a. a. O. S. 42.

in Preußen der Generalleutnant v. Horn in einem Bericht aus dem Jahre 1828 darauf hin, „daß wohl infolge der Nachtarbeit der Kinder die Fabrikbezirke ihre Kontingente zum Ersatz der Armee nicht mehr vollständig stellen könnten“ [7]). In anderen Eingaben und Berichten wurden die Leiden geschildert, denen die Kinder infolge der Kinderarbeit ausgesetzt waren [8]). Zunächst fanden sich keine Stellen, die sich gegen diese Mißstände wandten. Selbst die Eltern unterstützten die Bemühungen der Fabrikbesitzer, die Kinder in den Fabriken zu beschäftigen, da sie durch den, wenn auch sehr kärglichen Verdienst ihrer Kinder eine Linderung der eigenen Not erhofften [9]). Auch der Staat legte der Kinderarbeit zunächst keinerlei Beschränkungen auf, da er von der Lehre des wirtschaftlichen Liberalismus (laisser faire) beherrscht war.

Sehr bald nach der Einschaltung der Kinder in den Arbeitsprozeß forderten einsichtsvolle Männer eine gänzliche oder doch teilweise Beseitigung der Kinderarbeit. In England, wo die Verhältnisse die unwürdigsten Formen angenommen hatten, entstanden zuerst die Forderungen nach einem Kinderschutz. Bereits im Jahre 1802 erschien dort das erste Kinderschutzgesetz, das aber noch keine allgemeine Beseitigung der Kinderarbeit brachte [10]).

Neben den Forderungen nach einer nationalen Kinderschutzgesetzgebung wurden auch Stimmen laut, die einen internationalen Kinderschutz verlangten. Den ersten Vorstoß, internationale Abmachungen auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes — und damit auch zum Schutze des kindlichen und jugendlichen Arbeiters — herbeizuführen, unternahm der schottische Fabrikbesitzer Robert Owen. Nachdem er mit Pestalozzi, Oberlin und Sismondi in Verbindung getreten war, verfaßte er eine Denkschrift, mit der er sich im Jahre 1818 an den in Aachen tagenden Kongreß der Heiligen Allianz wandte. In dieser Denkschrift bat er die Mächte, Maßnahmen zum Schutze der Frauen und Kinder zu ergreifen. Weiterhin forderte er die Einsetzung eines Ausschusses, der seine Vorschläge prüfen und das Ergebnis der Prüfung an den Diplomatenkongreß weiterleiten sollte. Er versprach sich von der Anwendung seiner Vorschläge die Herstellung von Friede und Eintracht, die einen mächtigen und guten Einfluß auf die ganze Rasse ausüben würden [11]). Einen Erfolg konnten jedoch die Bemühungen Owens nicht verzeichnen. Man sah in ihm lediglich einen „political lunatic.“ [12])

Etwa zwanzig Jahre später wurde wieder die Forderung nach internationalen Arbeiterschutzverträgen erhoben. Es sollte sich hier um

---

[7]) Hueck-Nipperdey, a. a. O. S. 438; Maaß, a. a. O. S. 10; In diesem Zusammenhang sei auf den Bericht über die Beschäftigung von Kindern in der deutschen Industrie bei Zwiedeneck-Südenhorst, a. a. O. S. 270 hingewiesen. Vgl. auch die Zusammenstellung der in verschiedenen europ. Staaten beschäftigten Kinder und Jugendlichen bei Stieda, a. a. O. S. 728.

[8]) Vgl. Anton, Geschichte der preuß. Fabrikgesetzgebg.

[9]) Maaß, a. a. O. S. 7.

[10]) Stieda, a. a. O. S. 728.

[11]) B. E. Lowe, a. a. O. S. 12.

[12]) Wollschläger, a. a. O. S. 11.

Schutzverträge handeln, die zwischen allen Industriestaaten abgeschlossen werden sollten, die sich Konkurrenz machen könnten[13]). Es war der Franzose J. A. Blanqui, der in einer Rede an der Sorbonne ausführte:

„On a bien sait jusqu'ici des Traités de puissance a puissance pour s'engager a tuer des Hommes; pourquoi n'en feraiton aujourd'hui pour leur conserver la vie et leur rendre douce."[14])

Zur selben Zeit trat der elsässische Fabrikant Daniel Legrand, der wie sein Vorgänger Owen mancherlei soziale Erleichterungen in seinem Betriebe eingeführt hatte, für einen internationalen Arbeiterschutz ein. Auch er wandte sich an die europäischen Großmächte und forderte sie auf, vor allen Dingen internationale Maßnahmen zum Schutze der Kinder und Jugendlichen zu ergreifen. In seinen Eingaben geißelte er vor allen Dingen folgende Mißstände: Mangel an Unterricht und Erziehung der Arbeiterkinder, ihre frühzeitige Verwendung in der Werkstättenarbeit, ihre übermäßig lange Arbeitszeit und ihre Nacht- und Sonntagsarbeit. Um diese Mißstände zu beseitigen, forderte er völliges Arbeitsverbot für Kinder unter 10 Jahren und auch für Mädchen unter 12 Jahren, 6stündige Arbeitszeit für Kinder unter 13 Jahren und zehnstündige Arbeitszeit für Kinder unter 14 Jahren, völliges Verbot der Sonntagsarbeit und Verbot der Nachtarbeit für Jugendliche unter 18 Jahren[15]). Aber auch Legrand war kein Erfolg beschieden.

Nachdem diese ersten Versuche gescheitert waren, wurden in fast allen Industriestaaten die gleichen Forderungen, wie sie Owen und Legrand vertreten hatten, erhoben. In Deutschland waren es namentlich Männer wie Schönberg, A. Wagner, Brentano, v. Stein, Graf Hertling und der Prinz von Löwenstein, die sich für einen internationalen Arbeiterschutz einsetzten[16]). Weiterhin kämpfte die Arbeiterschaft mit ihrer sozialistischen und gewerkschaftlichen Arbeiterbewegung um ihren Schutz. Doch auch auf Regierungsseite machten sich um die Mitte des vorigen Jahrhunderts die ersten Ansätze bemerkbar, einen internationalen Arbeiterschutz zu schaffen. So wurden im Jahre 1850 von den preußischen Ministern Manteuffel und v. d. Heidt Schritte unternommen, um mit der englischen Regierung eine Regelung der Arbeiterfrage zu treffen. Der englische Vertreter verhandelte daraufhin mit der französischen Regierung. Aber auch diese Schritte waren erfolglos, da Frankreich unannehmbare Forderungen stellte[17]).

Anläßlich der Vorlage eines schweizerischen Fabrikgesetzes erklärte der schweizerische Nationalrat Frey im Jahre 1876, daß die Schweiz den Anstoß zum Abschluß internationaler Verträge geben sollte. Der Zweck dieser Verträge sollte sein, eine gleichmäßige Regelung der Arbeiterfragen in allen Industriestaaten herbeizuführen. Auf

[13]) Ritzmann, a. a. O. S. 20.
[14]) Thomas, a. a. O. S. 511.
[15]) Manes, Intern. Arbeitergesetzgebung, S. 263; Lowe, S. 13.
[16]) Manes, Sozialpolitik, S. 14.
[17]) Stolleis, a. a. O. S. 10; Fehlinger, a. a. O. S. 15; Ritzmann, a. a. O. S. 23.

Grund dieser Initiative trat fünf Jahre später die Schweiz an die deutsche, österreichische, englische, italienische, französische und belgische Regierung heran, um sie für diesen Gedanken zu gewinnen. Diese wie auch eine weitere Anregung aus dem Jahre 1887 hatte keinen Erfolg erzielt. In der Hauptsache dürfte das darauf zurückzuführen sein, daß sich die Unternehmerschaft, in deren Interesse es lag, gegen alle Maßnahmen vorzugehen, die sie in ihrer wirtschaftlichen Freiheit beeinträchtigen könnten, bei den einzelnen Regierungen durchgesetzt hatte. Daneben wandte sich auch die Arbeiterschaft, soweit sie nicht organisiert war, gegen einen Arbeiterschutz, da sie es nicht verstehen wollte, daß sie nicht mehr die Arbeitskraft ihrer Familie voll ausnützen sollte. Schließlich machte man noch von anderer Seite gegen internationale Abmachungen geltend, daß die klimatischen Verhältnisse und das Reifealter der Kinder nicht in allen Staaten die gleichen wären [18]).

Trotz dieser Mißerfolge lud die Schweizer Regierung für den September 1889 zu einer vorbereitenden internationalen Diplomatenkonferenz ein. Diese Einladung enthielt ein festumrissenes Programm. Dem Kinder- und Jugendlichenschutz dienten folgende Punkte. Festsetzung eines Mindestzulassungsalters für die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen in Fabriken und Bergwerken; Festsetzung eines Höchstarbeitstages für jugendliche Arbeiter; Verbot der Beschäftigung von Jugendlichen in gesundheitsschädlichen oder gefährlichen Betrieben und endlich Beschränkung der Nachtarbeit und zu langer Tagesarbeit für Jugendliche [19]).

Die Antworten, die die Schweizer Regierung erhielt, lauteten günstig. Als sie jedoch erfuhr, daß auch der deutsche Kaiser sich mit der Absicht trug, eine internationale Arbeiterschutzkonferenz einzuberufen, zog sie ihre Einladung wieder zurück [20]).

Am 4. II. 1890 waren von der deutschen Regierung Anfragen an die Regierungen von Frankreich, England, Belgien und der Schweiz ergangen, ob sie bereit wären, mit Deutschland in Unterhandlungen zu treten „behufs einer internationalen Verständigung über die Möglichkeit, denjenigen Bedürfnissen und Wünschen der Arbeiter entgegen zu kommen, welche in den Ausständen der letzten Jahre und anderweit zu Tage getreten waren". Der Kaiser begründete seinen Schritt damit, daß die Grenzen einer Fürsorge „durch die Notwendigkeit gezogen würden, die deutsche Industrie auf dem Weltmarkte konkurrenzfähig zu erhalten und dadurch ihre und ihrer Arbeiter Existenz zu sichern". Ferner erklärte er, daß „die in der internationalen Konkurrenz begründeten Schwierigkeiten sich nur durch internationale Verständigung der an der Beherrschung des Weltmarktes beteiligten Länder, wenn nicht überwinden, so doch abschwächen" ließen [21]).

Bismarck wandte sich gegen die Bestrebungen des Kaisers, da es ihm widerstrebte, „in die Unabhängigkeit des Arbeiters, in sein

---

[18]) Ritzmann, a. a. O. S. 24.
[19]) Ritzmann, a. a. O. S. 25.
[20]) Kaiser Wilhelm II., a. a. O. S. 31.
[21]) Bismarck, a. a. O. S. 66 f.

Erwerbsleben und in seine Rechte als Familienoberhaupt so tief einzugreifen wie durch ein gesetzliches Verbot, seine und der Seinigen Arbeitskräfte nach eigenem Ermessen zu verwerten". Er glaubte auch nicht, daß der Arbeiter es der Regierung danken würde, wenn diese es ihm verbiete, in einer bestimmten Zeit Geld zu verdienen, sofern er selbst nur den Willen hierzu hätte. Über die Arbeit der Jugendlichen, oder wie er sagt, der Nichterwachsenen, führte er aus, daß mit einem Verbot oder einer Beschränkung der Arbeit die Eltern der von der Arbeit Auszuschließenden nicht einverstanden wären, und unter den Nichterwachsenen könnten auch nur Individuen von bedenklicher Lebensrichtung ihre Einwilligung zu einer derartigen Regelung geben[22]). Dem Kaiser gegenüber bezeichnete Bismarck den Arbeiterschutz als einen Arbeiterzwang, der den Arbeiter zwingen würde, weniger zu arbeiten als er selbst wollte[23]). Schließlich unterstützte Bismarck die Einberufung einer internationalen Konferenz. Er ging hierbei von der Erwägung aus, daß „durch die Erörterung sachverständiger Männer ein Gegengewicht gegen unverantwortliche und unwissende Dilettanten" geschaffen würde[24]).

Am 15. III. 1890 trat daraufhin in Berlin die erste internationale Arbeiterschutzkonferenz unter dem Vorsitz des preußischen Handelsministers v. Berlepsch zusammen. Anwesend waren die Vertreter sämtlicher europäischen Staaten mit Ausnahme von Rußland und den Balkanstaaten. Die einzelnen Delegationen waren besonders groß, da sie sowohl aus diplomatischen als auch aus technischen Delegierten bestanden. Daneben befanden sich noch Sachverständige, die nicht von den Regierungen delegiert waren, und die sich aus Inspektoren, Direktoren verschiedener Bergwerksunternehmungen und Handels- und Industrievereinen zusammensetzten. Vertreter der Arbeiterschaft befanden sich lediglich in der englischen und der französischen Delegation. Doch sie, wie die Sachverständigen waren nicht aktive Teilnehmer der Konferenz, sondern hatten, wenn überhaupt, nur beratende Stimme[25]). Da keiner der Delegierten materielle Vollmachten besaß, so konnte auch die Konferenz zu keinen bindenden Beschlüssen kommen. Als Ergebnis der Konferenz ist zu verzeichnen, daß in einem Schlußprotokoll den anwesenden Vertretern nahe gelegt wurde, einige Vorschläge für eine internationale Sozialpolitik ihren Regierungen zu unterbreiten. Unter diesen Reformvorschlägen befanden sich auch solche, die sich auf die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen bezogen. So wurde empfohlen, die Beschäftigung von Kindern in Bergwerken unter Tage von der Vollendung des 14 ten Lebensjahres abhängig zu machen. Für die südlichen Staaten wurde das 12 te Lebensjahr festgesetzt. In industriellen Unternehmungen sollten Kinder vor dem vollendeten 12 ten Lebensjahr nicht beschäftigt werden. Für Kinder unter 14 Jahren sollte die Arbeitszeit nicht länger als 6 Stunden täglich dauern. Auch sollte für diese Kinder die Beschäftigung

[22]) Bismarck, a. a. O. S. 51.
[23]) Bismarck, a. a. O. S. 55.
[24]) Bismarck, a. a. O. S. 64.
[25]) Gruber, Konferenzen, S. 182.

in der Nacht und an Sonntagen verboten werden. Das gleiche Verbot galt für die Beschäftigung in ungesunden und gefährlichen Betrieben. Für die Arbeit von Jugendlichen im Alter von 14 bis 16 Jahren sollte folgende Regelung getroffen werden: Verbot der Sonntags- und Nachtarbeit und Beschränkung der Arbeitsdauer auf 10 Stunden täglich. Für die Jugendlichen bis zum 18ten Lebensjahr wurde nur ganz allgemein empfohlen, die nötigen Schutzmaßnahmen zu ergreifen [26]).

Trotzdem eine Wiederholung der Konferenz beschlossen wurde, scheiterte bereits die nächste an der Kostenfrage. Obgleich auf der Konferenz keine alle Staaten bindende Abmachungen geschaffen wurden und die Beschlüsse lediglich in Wunschform gefaßt worden sind, darf man doch nicht der Konferenz jede Bedeutung absprechen. Es ist immerhin als Fortschritt zu bezeichnen, daß sich die Vertreter einer großen Anzahl von Regierungen übereinstimmend über eine Reihe von Fragen geäußert haben. Zweifellos sind auch die auf der Konferenz gefaßten Beschlüsse nicht ohne Einfluß auf die einzelstaatliche Arbeiter- und Kinderschutzgesetzgebung gewesen.

Aber auch nichtamtliche Stellen bemühten sich weiter um eine Lösung der internationalen Arbeiterfrage.

In rascher Folge traten Kongresse verschiedenster Art für eine internationale Fabrikgesetzgebung ein. So 1876 ein internationaler statistischer Kongreß in Budapest, ein Kongreß sozialistischer Arbeiter in Lyon (1877), eine Versammlung christlicher Industrieller Nordfrankreichs in Lille (1879). Im Jahre 1882 wurde durch die Generalversammlung der deutschen Katholiken ein Ausschuß katholischer Sozialpolitiker eingesetzt, der die soziale Frage einer Prüfung unterziehen sollte. Durch diesen Ausschuß wurde eine Vereinigung ins Leben gerufen, die im Jahre 1885 mit der Forderung nach einer internationalen Verständigung über die Arbeiterschutzgesetzgebung an die Öffentlichkeit trat. Dann war es wieder ein in Frankreich tagender Verein für Sozialpolitik, der 1882 die Forderung nach Einberufung einer internationalen Arbeiterschutzkonferenz erhob.

Um dieselbe Zeit beginnt sich auch die unter gewerkschaftlichem Einfluß stehende II. Internationale zu rühren. In ihren Kongressen in Paris (1886), London (1896) und Paris (1899) wurden in ihre Programme Forderungen nach einer internationalen Arbeiterschutzgesetzgebung aufgenommen. So wurde insbesondere auf dem Kongreß in Paris ,der von 8 Ländern beschickt worden war, ein internationales Zusammenwirken der Regierungen gefordert. Im einzelnen wurde das Arbeitsverbot für Kinder unter 14 Jahren und Schutzbestimmungen für Jugendliche verlangt.

Auf einem allgemeinen Schweizer Arbeitertag, der 1883 in Zürich abgehalten wurde, beschloß man im Sinne einer internationalen Fabrikgesetzgebung auf die deutsche und die französische Regierung einzuwirken.

Fast zur gleichen Zeit wurden auch auf parlamentarischem Wege Vorstöße in der gleichen Richtung unternommen. Im Jahre 1885 trat die Sozialdemokratische Partei (Auer, Bebel, Liebknecht) an die

[26]) R. R. G. 2. s. 15; S. 335; Schlußprotokoll, S. 470 ff.

deutsche Reichsregierung heran und forderte sie auf, die nötigen Maßnahmen zur Schaffung einer internationalen Arbeiterschutzgesetzgebung zu treffen. Bereits ein Jahr früher wirkte in Frankreich der Graf Mun durch die sozialistische Fraktion und durch seinen katholischen Arbeiterverband in der gleichen Richtung. Die französische Kammer nahm auf seinen Antrag hin eine Entschließung an, in der die französische Regierung aufgefordert wurde, Schritte für eine internationale Schutzgesetzgebung zu tun, die „jedem Staat erlaube, den Arbeiter, seine Frau und sein Kind ohne Gefahr für die nationale Industrie vor einer übermäßigen Ausnutzung bei der Arbeit zu schützen“ [27]).

Auch die im Juli 1900 in Paris gegründete „Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz“ hatte beschlossen, sich besonders der Frage des Kinderschutzes zu widmen [28]). Die Vereinigung, die rein privaten Charakter besaß, wollte die „organisierte und autorisierte öffentliche Meinung des Arbeiterschutzes“ sein [29]). Nach den Satzungen war der Zweck der Vereinigung, ein Bindeglied darzustellen für alle Kreise, die in den verschiedenen Staaten für die Notwendigkeit einer Arbeiterschutzgesetzgebung eintraten. Ein weiterer Zweck war, ein internationales Arbeitsamt zu schaffen, das die Arbeiterschutzgesetze aller Länder sammeln sollte. Ferner sollte dieses Amt Denkschriften ausarbeiten, als Auskunftsstelle dienen und die Frage prüfen, wie die verschiedenen Arbeiterschutzgesetze in Einklang gebracht werden könnten. Für einzelne Fragen wurden von der Vereinigung besondere Kommissionen gebildet. So u. a. auch für die Kinderarbeit, die Nachtarbeit und Höchstarbeitszeit Jugendlicher [30]).

Das Internationale Arbeitsamt, mit dessen Leitung Stephan Bauer von der Universität Basel, dem Sitzungsort der Vereinigung, betraut wurde, wurde bereits am 1. V. 1901 eröffnet.

§ 2. Die ersten internationalen Verträge.

Obwohl alle Bestrebungen den Abschluß internationaler Verträge zwischen mehreren Vertragsteilen beabsichtigten, waren es doch zunächst zweiseitige Verträge, die die Regelung eines internationalen Arbeiter- und Kinderschutzes zum Gegenstand hatten. Der erste Vertrag dieser Art wurde zwischen Italien und Frankreich abgeschlossen (15. IV. 1904) [31]). In dem Vertrag wurde jedem der beiden Vertragsteile die Verpflichtung auferlegt, den Staatsangehörigen der anderen Macht in Beziehung auf Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung die gleichen Vorteile zu gewähren wie den eigenen Staatsangehörigen. In Art. 4 des Vertrages hatte sich Italien verpflichtet, eine Gewerbeinspektion zur Überwachung des Frauen- und Kinderschutzes einzurichten und über die Durchführung von Bestimmungen über die Nachtarbeit und die Sonntagsruhe jährlich zu berichten

[27]) Ritzmann, a. a. O. S. 25.
[28]) Rev. Int. du Trav., Bd. 3, S. 8.
[29]) Tilly, a. a. O. S. 21.
[30]) Ritzmann, a. a. O. S. 27.
[31]) Fleischmann, a. a. O. S. 348 ff.

(Rapport annuel détaillé sur l'application des lois et réglements relatifs au travail des femmes et des enfants). Durch ein neues Abkommen vom 15. VI. 1910 verpflichtete sich jede der beiden Nationen, die jugendlichen Arbeiter der anderen Nation unter die gleichen Schutzbestimmungen zu stellen wie die eigenen jugendlichen Arbeiter [32]).

In viele Handelsverträge wurden als Zusätze Arbeiterschutzbestimmungen aufgenommen. Dies geschah z. B. bei dem Handelsvertrag zwischen dem Deutschen Reich und Italien vom 6. XII. 1891. In diesen Vertrag wurde auf Wunsch Italiens die allgemeine Klausel aufgenommen, daß den Arbeitern des einen Landes die Behandlung zu sichern sei, die ihnen gegenüber den Arbeitern des anderen Landes möglichst gleichartige Vorteile bieten [33]).

Ähnliche Abmachungen finden wir in dem deutsch-österreichischen Handelsvertrag vom 25. I. 1905, in dem Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und Schweden vom 8. V. 1906 und in dem Vertrag zwischen der Schweiz und Italien von 1906. Ferner enthalten etwa 20 zweiseitige Verträge ähnliche Vorschriften.

In dieser Zeit hatte sich die Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz wiederholt mit Fragen des Kinder- und Jugendlichenschutzes befaßt. So glaubte sie, kurz nachdem auf Grund ihrer Initiative die Verträge über das Verbot der industriellen Nachtarbeit für Frauen und das Verbot der Verwendung von Phosphor in der Zündholzindustrie abgeschlossen worden waren, daß es nunmehr an der Zeit wäre, die Frage des Schutzes des jugendlichen Arbeiters zur Erörterung zu bringen. In Erwartung des Abschlusses eines internationalen Abkommens, nahm die Vereinigung zwei Entschließungen an, die die Festsetzung des Arbeitstages für Jugendliche auf 10 Stunden und das Verbot der Nachtarbeit für Jugendliche unter 18 Jahren forderten [34]).

Auf Grund zweier Denkschriften der Vereinigung lud der schweizerische Bundesrat zu einer Expertenkonferenz für das Jahr 1913 nach Bern ein. Bei dieser Expertenkonferenz handelte es sich um eine Konferenz rein technischen Charakters. Ihre Aufgabe sollte sein, die Grundlagen für zukünftige internationale Rechtsvereinbarungen zu erarbeiten, und zwar sollten die Grundlagen die Form von unverbindlichen nichtoffiziellen Entwürfen erhalten. Das Wesen der Konferenz war also, die Arbeit einer später nachfolgenden diplomatischen Konferenz zu erleichtern. Das Eigenartige an dieser Konferenz war, daß auf ihr kein einziger Diplomat, sondern nur Sachverständige als Regierungsvertreter anwesend waren [35]). Auf dieser Konferenz wurde beschlossen, die Nachtarbeit in industriellen Unternehmen für alle jugendlichen Arbeiter bis zum vollendeten 16 ten Lebensjahr zu verbieten. Unter allen Umständen sollte dieses Verbot für Jugendliche gelten, die das 14 te Lebensjahr noch nicht vollendet hatten. Als

---

[32]) Children, S. 9.
[33]) Dochow, a. a. O. S. 584.
[34]) Rev. Int. du Trav., Bd. 3, S. 8.
[35]) Gruber, Konferenzen, S. 184 ff.

industrielle Unternehmen galten solche Betriebe, in denen mehr als 10 Arbeiter beschäftigt wurden. Namentlich wurden u. a. die Bergwerke und Steinbrüche aufgezählt. Eine Ausnahme war für solche Fälle vorgesehen worden, in denen nur Familienangehörige beschäftigt waren, und endlich durfte nur in dringenden Fällen und wenn es im Interesse der Allgemeinheit lag, von dem Verbot Abstand genommen werden. Ferner wurde die Höchstarbeitszeit für Jugendliche über 16 Jahre auf 10 Stunden täglich festgesetzt, nachdem ein italienischer Vorschlag, einen 11stündigen Arbeitstag einzuführen, Ablehnung gefunden hatte. Auch in diesem Falle sollten dieselben Ausnahmen gelten wie für die industrielle Nachtarbeit. Endlich konnten für die Jugendlichen 180 Überstunden jährlich mit Einwilligung der Verwaltungsbehörden freigegeben werden [36]).

Auf einer diplomatischen Konferenz, die von der schweizerischen Regierung für den 3. IX. 1914 einberufen worden war, sollten diese Beschlüsse zu internationalen Verträgen erhoben werden. Der Ausbruch des Weltkrieges machte jedoch diese Bestrebungen zunichte.

Es ist bisher des öfteren von diplomatischen Kongressen und Konferenzen die Rede gewesen. Fraglich könnte es nun sein, ob ein rechtlicher Unterschied zwischen einem Kongreß und einer Konferenz besteht. Diese Frage muß verneint werden. Alle Unterschiede, die man früher konstruiert hatte, treffen nicht zu, vielmehr steht es im Belieben des Einberufers, die Zusammenkunft als einen Kongreß oder als eine Konferenz zu bezeichnen [37]).

§ 3. Die Bestrebungen während des Krieges und nach demselben.

Der Krieg brachte ein Erstarken der Arbeiterschaft mit sich. Zunächst fand jedoch in fast allen Staaten in einem großen Maße ein Abbau der geltenden Arbeiterschutzbestimmungen statt [38]). Dies ist vor allen Dingen bei den kriegführenden Staaten erklärlich, weil diese ja in einem außergewöhnlichen Umfange wirtschaftspolitisch angespannt wurden. Besonders ist in dieser Zeit die Jugend zur Arbeit herangezogen worden; denn da alle Männer mit der Waffe ihrem Vaterland dienen mußten, so mußten eben sie und die Frauen die Arbeit der Männer verrichten.

Die Folge des ungeheuren Anwachsens der Rüstungsindustrie und des Mangels an Arbeitskräften war, daß es für die kriegführenden Mächte zu einer politischen Notwendigkeit wurde, weitgehendst auf die Wünsche der Arbeiterschaft einzugehen [39]). So fühlten sich die Gewerkschaften bald stark genug, die Forderung um Aufnahme ihres sozialpolitischen Programmes in den kommenden Friedensvertrag zu erheben.

[36]) Rev. Int. du Trav., S. 10; vgl. auch Tilly, a. a. O. S. 31.
[37]) v. Frisch, a. a. O. S. 663; Zorn, a. a. O. S. 137; v. Ullmann, Völkerrecht, S. 242.
[38]) Umbreit, a. a. O. S. 8; Manes, Sozialpolitik, S. 51.
[39]) Tilly, a. a. O. S. 33.

Zuerst waren es die Gewerkschaften der Vereinigten Staaten, bei denen diese Forderungen laut wurden. Die Vereinigten Staaten, zunächst nicht in den Krieg aktiv verwickelt, hatten genügend Zeit gehabt, die Entwicklung der sozialen Verhältnisse bei den kriegführenden Nationen zu verfolgen und aus den dort herrschenden Zuständen zu lernen. So hatte die amerikanische Regierung, als sie 1917 in den Krieg eintrat, das geltende Arbeiterschutzrecht nicht außer Kraft gesetzt (maintenance of existing labour standards[40]).

Bereits zu Beginn des Krieges forderte die American Labour Federation — die von Samuel Gompers gegründete große amerikanische Gewerkschaftsorganisation — einen Arbeiterkongreß neben den zukünftigen Friedensverhandlungen abzuhalten, der die Aufnahme von Mindestforderungen für einen Arbeiterschutz betreiben sollte. Auf Initiative dieser amerikanischen Vereinigung traten am 1. V. 1916 in Paris englische, französische, belgische und italienische Arbeitervertreter zusammen. Nach dieser Tagung, die nur einen rein vorbereitenden Charakter trug, fand am 5. VII. 1916 in Leeds eine Konferenz der Gewerkschaften der Feindbundmächte statt, die über den amerikanischen Vorschlag zu entscheiden und ein Programm aufzustellen hatte. Hinsichtlich der Kinderarbeit wurde gefordert, daß Kinder unter 14 Jahren zur industriellen, kommerziellen und landwirtschaftlichen Arbeit nicht herangezogen werden dürften. Das Schulentlassungsalter wurde auf das 14te Lebensjahr festgesetzt. Weiterhin wurde das Verbot der Nachtarbeit für Jugendliche unter 18 Jahren in kontinuierlichen Betrieben gefordert. Eine Höchstarbeitszeit ist für Jugendliche nicht bestimmt worden, sondern die Regelung der Arbeitszeit sollte für alle Arbeiter die gleiche sein; sie sollte nämlich 10 Stunden täglich nicht überschreiten. Da man im übrigen auf der Konferenz der Ansicht war, daß die Regierungen einen Arbeiterkongreß neben dem Friedenskongreß nicht dulden würden, so beschloß die Versammlung, einen Kongreß vor dem Beginn der Friedensverhandlungen abzuhalten.

Eine entsprechende Konferenz der Gewerkschaften der Mittelmächte und neutraler Staaten tagte 1917 in Bern. Die Forderungen, die hier für den Schutz der Kinder und Jugendlichen erhoben wurden, sind weitgehender als die Beschlüsse von Leeds. So forderte man das Verbot jeglicher Erwerbstätigkeit für Kinder unter 15 Jahren. Die Höchstarbeitszeit für Jugendliche sollte 8 Stunden nicht überschreiten. Nach einer vierstündigen ununterbrochenen Arbeitszeit sollte den Jugendlichen eine anderthalbstündige Ruhepause gewährt werden. Gleichzeitig sollte für die Jugendlichen ein Fach- und Fortbildungsunterricht, der nur in der Zeit von 8 Uhr morgens und 6 Uhr abends liegen dürfte, und dessen Besuch ihnen freigegeben werden müßte, errichtet werden. Ein Verbot der Beschäftigung von Jugendlichen war vorgesehen für die Zeit von 8 Uhr abends bis 6 Uhr morgens, an Sonn- und Feiertagen, in besonders gesundheitsschädlichen Betrieben

---

[40]) Manes, Int. Arbeitergesetzgebung, S. 271.

und in Bergwerken unter Tage. Diese Forderungen sollten in die Friedensverträge aufgenommen werden [41]).

Nach dem Abschluß des Waffenstillstandes trat im Februar 1919 in Bern die erste internationale Gewerkschaftskonferenz unter Beteiligung der Arbeitervertreter fast aller bedeutenden Industriestaaten zusammen und stellte ein neues Programm mit sozialpolitischen Mindestforderungen für den Friedensvertrag auf, das sich im westlichen mit den oben erwähnten Programmpunkten deckt. Eine Verschärfung der Forderung ist bei der Festlegung des Höchstarbeitstages zu beobachten. So sollte die Arbeitszeit für Jugendliche nur noch 6 Stunden dauern. Neu ist vor allen Dingen die Forderung nach der Durchführung der allgemeinen Schulpflicht in allen Ländern mit dem Ziel, die allgemeine berufliche Ausbildung vorzubereiten. Dann sollte die höhere wissenschaftliche Bildung allen Kreisen zugänglich gemacht werden. „Die Fähigkeiten und Neigungen der jungen Leute dürfen durch ihre materiellen Existenzbedingungen nicht behindert werden" [42]).

Die internationalen Gewerkschaften fanden aber nicht den erhofften und erwarteten Widerhall bei den Regierungen, die allein über den entstehenden Friedensvertrag zu entscheiden hatten. Allein Deutschland, das am meisten unter den Auswirkungen des Krieges zu leiden hatte und dessen wirtschaftlichen Aussichten am trostlosesten waren, vertrat, beeinflußt von der zur Herrschaft gelangten Arbeiterschaft, die Forderungen der Gewerkschaften [43]).

So hatte eine von der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht eingesetzte Sonderkommission (Francke, Janson, Manes) einen „Entwurf für den sozialpolitischen Teil einer zukünftigen Völkerbundsatzung" aufgestellt. In diesem Entwurf wurde der Versuch unternommen, die Beschlüsse von Leeds und Bern miteinander in Einklang zu bringen. Dieser und noch ein weiterer Entwurf bildeten die Grundlage für einen endgültigen „Entwurf eines Abkommens für ein internationales Arbeitsrecht". Dieser Entwurf wollte der „Arbeiterschaft aller Staaten ein menschenwürdiges Dasein und die Freude an der Berufstätigkeit sichern" [44]).

Nach der Übergabe der Friedensbedingungen am 7. V. 1919 in Versailles wurde der deutsche Entwurf mit der Note vom 10. V. 1919 durch die deutsche Delegation dem Präsidenten der Friedenskonferenz Clémenceau mit der Bemerkung überreicht, daß nach der Ansicht der deutschen Abordnung den Verhandlungen über diesen Gegenstand auch die Programme von Leeds und von Bern zu Grunde gelegt werden müßten. Nach einem Notenwechsel — Noten der alliierten und assoziierten Mächte vom 14. V. und 31. V. 1919, deutsche Note vom 22. V. 1919 — lehnten die „Siegermächte" es ab, auf die deutschen

[41]) Diese und die Beschlüsse von Leeds sind bei Eckardt und Kuttig, a. a. O. S. 86 ff., abgedruckt. Eine eingehende sozialpolitische Begründung der Beschlüsse ist bei Umbreit, a. a. O. S. 11 ff. zu finden.

[42]) Kraus und Rödiger, Bd. I, S. 233.

[43]) Tänzler, a. a. O. S. 9.

[44]) Tilly, a. a. O. S. 42.

Vorschläge einzugehen. Insbesondere wandte man sich gegen den Vorschlag, gleichzeitig mit der Friedenskonferenz eine Konferenz der in den Gewerkschaften zusammengeschlossenen Arbeiterschaft tagen zu lassen.

Nach der Ablehnung des deutschen Entwurfes sah sich die deutsche Delegation gezwungen, sich dem Ergebnis zu beugen, das durch den von dem Obersten Rat der alliierten Mächte eingesetzten Ausschuß erzielt worden war. Das Ergebnis der Tätigkeit dieses Ausschusses war der Teil XIII des Versailler Friedensvertrages.

Abschnitt II:
Die Internationale Arbeitsorganisation.

§ 1. Das völkerrechtlich Neue an der Internationalen Arbeitsorganisation und die Aufgaben der Organisation.

Aufgabe dieser durch den Versailler Friedensvertrag (VV) gegründeten Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ist, das zu den kulturellen Lebensgütern der Menschheit gehörende Gut der Arbeit[45]) unter Schutz zu stellen. Diese Aufgabe ergibt sich aus der Einleitung zu Teil XIII VV in Verbindung mit Art. 427 VV und Art. 23 a VBS.

In der Einleitung kommt man zu der Erkenntnis, daß der Weltfrieden, den zu sichern Aufgabe aller Staaten sein müsse, durch Arbeitsbedingungen gefährdet ist, die für eine große Anzahl von Menschen Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen mit sich bringen. Daher muß für eine Verbesserung dieser Arbeitsbedingungen gesorgt werden. Als Maßnahmen, die eine derartige Verbesserung herbeizuführen in der Lage seien, werden u. a. Schutzmaßnahmen für Kinder und Jugendliche in Anregung gebracht. Nach Art. 23 a VBS haben die Mitglieder des Völkerbundes (VB) vereinbart, gerechte und menschliche Arbeitsbedingungen für Männer, Frauen und Kinder zu schaffen und aufrechtzuerhalten, und zwar sowohl in ihren eigenen Ländern als auch in allen Ländern, auf die sich ihre Handels- und Gewerbebeziehungen erstrecken, und zu diesem Zwecke die erforderliche internationale Organisation zu errichten und zu erhalten. Diese Tätigkeit ist der IAO überwiesen worden. Und endlich sind in Art. 427 VV allgemeine Grundsätze aufgestellt worden. Hier geht man davon aus, daß das körperliche, sittliche und geistige Wohlergehen der Lohnarbeiter von höchster Bedeutung für die Erreichung des in der Präambel festgelegten Zieles ist; man erkennt jedoch auch an, daß die Verschiedenheiten des Klimas, der Sitten und Gebräuche, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und industriellen Überlieferung, die sofortige Herbeiführung der vollständigen Einheitlichkeit in den Arbeitsverhältnissen erschweren. Man glaubt aber, von der Überzeugung ausgehend, daß die Arbeit nicht als bloße

[45]) Kraus, Staatsethos, S. 113.

Handelsware betrachtet werden darf, daß Verfahren und Grundsätze für die Regelung der Arbeitsverhältnisse zu finden wären, die alle industriellen Gemeinschaften zu befolgen sich bemühen sollen, soweit ihre besonderen Verhältnisse dies gestatten.

Von besonderer Wichtigkeit und Dringlichkeit erschien den vertragschließenden Staaten, daß die Kinderarbeit beseitigt wird, und daß die Arbeit der Jugendlichen so eingeschränkt wird, wie es notwendig ist, um ihnen die Fortsetzung ihrer Ausbildung zu ermöglichen und ihre körperliche Entwicklung sicherzustellen.

In diesen Artikeln sind eine Reihe von Grundsätzen aufgestellt worden, die den Vertragsstaaten eine Pflicht auferlegt, im Sinne ihrer Verwirklichung tätig zu werden. Allerdings handelt es sich hier nicht um eine Verpflichtung, die völkerrechtlich bindend ist, oder gar durch Zwangsmaßnahmen verwirklicht werden kann; vielmehr dürfte es sich nur um eine moralische Verpflichtung handeln. Eine völkerrechtlich bindende Verpflichtung entsteht erst durch die Annahme und Ratifikation von Entwürfen gemäß Art. 405 VV [46]).

Der Erfüllung der genannten Aufgaben dient innerhalb der Organisation:

1) die allgemeine Konferenz (IAK) und
2) das internationale Arbeitsamt unter der richtunggebenden Aufsicht des Verwaltungsrates (Art. 388 VV).

Mitglieder der IAO sind zunächst die Mitglieder des VB; doch können ihr auch Staaten angehören, die dem VB nicht angeschlossen sind [47]). Jedes dieser Mitglieder entsendet in die Konferenz vier Vertreter, deren Zusammensetzung und Befugnisse etwas Neuartiges in der Geschichte des Völkerrechts darstellen. Es ist nämlich bei diesen Vertretern zu unterscheiden zwischen denen, die ihre Regierungen vertreten und denen, die zwar ihren Staat, aber nicht ihre Regierungen vertreten. Von diesen „Nichtregierungsvertretern", wie wir sie nennen wollen, gehört je einer der Arbeiterschaft und einer der Unternehmerschaft an (Art. 389 VV). Das Novum dieser Konferenz gegenüber den bisher üblichen völkerrechtlichen Konferenzen und Kongressen stellen die Befugnisse dieser „Nichtregierungsvertreter" dar. Nicht nur die Regierungsvertreter haben das Recht, abzustimmen, sondern auch die anderen Vertreter, und zwar unabhängig für ihre Person über alle der Konferenz unterbreiteten Fragen (Art. 390 VV). Durch diese Anordnung ist die Konferenz zu einer Art internationalem Parlament geworden [48]). Auf Grund der in ihr zusammengefaßten Kräfte und Gruppen und deren Befugnisse ist diese Konferenz der Gefahr ausgesetzt, ein Tummelplatz klassenkämpferischer Auseinandersetzungen zu werden.

Während es die Gewerkschaften durchgesetzt hatten, daß Vertreter der Arbeiterschaft als gleichberechtigte Vertreter zur Konferenz

[46]) Berger Kuttig-Rhode, a. a. O. S. 185.
[47]) Z. B. Deutschland vor seinem Eintritt in den VB; vgl. Körling, a. a. O. S. 22 f.
[48]) Hatschek, a. a. O. S. 269.

zugelassen wurden, konnten sie ihren Willen hinsichtlich der allgemeinen Zuständigkeit der Konferenz nicht zur Geltung bringen. Auf der Berner Konferenz wurde von den Gewerkschaften gefordert, daß die zukünftige Arbeitskonferenz das Recht haben sollte, internationale Gesetze zu erlassen. Darunter ist zu verstehen, daß die von der Konferenz angenommenen Übereinkommen mit ihrer Annahme Gesetzeskraft für alle der Organisation angeschlossenen Staaten erhalten sollten. Dies würde also bedeuten, daß die in den einzelnen Staaten für die Annahme von Gesetzen maßgebenden Faktoren umgangen worden wären. Im weitesten Maße wäre also die Souveränität des Einzelstaates beseitigt worden. Dieser Vorschlag mußte scheitern, da kein Staat solche schwerwiegende Eingriffe in seine Hoheitsrechte gestatten durfte. Überdies würde die IAK niemals die Handhabe haben, ihre Beschlüsse zu erzwingen. Der Vorschlag der Gewerkschaften stand also deshalb von vornherein in einem so starken Widerspruch zu den politischen Realitäten, daß er niemals Aussichten hatte, in die Wirklichkeit umgesetzt zu werden.

Jedoch hatte man ein beschleunigtes Verfahren für das Zustandekommen internationaler Verträge auf dem Gebiete des Arbeitsrechts geschaffen.

Die Konferenz kann die ihr unterbreiteten Anträge in die Form von „Entwürfen zu internationalen Übereinkommen" oder von „Empfehlungen" kleiden. Jede dieser beiden Arten muß gem. Art. 405 Ziffr. 2 VV in der Endabstimmung mit $^2/_3$ Mehrheit von der Versammlung angenommen werden. Wann ein Entwurf oder eine Empfehlung zu unterbreiten ist, ist eine Frage der Praxis und hängt von dem Inhalte der anzunehmenden Bestimmungen ab. Grundsätzlich kann die IAK innerhalb ihrer Tagesordnung allen Arten von Bestimmungen die Form von Entwürfen oder von Empfehlungen geben. Jedoch muß sie sich bei der Wahl zwischen den beiden Beschlußarten stets den entscheidenden Unterschied in den Rechtswirkungen der beiden Möglichkeiten vor Auge halten. In beiden Fälle sind die Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten erwachsen, zunächst formeller Natur. Wird ein Entwurf oder eine Empfehlung von der Konferenz angenommen, so wird eine von dem Präsidenten der Konferenz und dem Direktor des IAA unterschriebene Ausfertigung an den Generalsekretär des VB gesandt, der seinerseits jedem Mitglied der IAO eine beglaubigte Abschrift übersendet. Die formelle Verpflichtung des Mitgliedstaates besteht nunmehr darin, daß der Entwurf oder die Empfehlung „spätestens ein Jahr nach Schluß der Tagung der zur Entscheidung berufenen Stelle zum Zwecke der Verwirklichung durch die Gesetzgebung oder zwecks sonstiger Maßnahmen" unterbreitet wird (Art. 405 Ziffr. 5). Eine internationale Versammlung besitzt also das Initiativrecht für die nationale Gesetzgebung. Ob der einzelne Staat derartige Maßnahmen ergreifen will, liegt in seinem eigenen Ermessen. Während bei der Empfehlung eine weitere materielle Verpflichtung, d. h. eine Verpflichtung, Maßnahmen durchzuführen zur Anpassung von Gesetz und Praxis an die Bestimmungen der Empfehlung, nicht eintritt, ist

dies bei dem Entwurf der Fall[49]). Hat die zur Entscheidung berufene Stelle eines Mitgliedstaates einen Entwurf angenommen, so erwächst diesem Staat gem. Art. 405 Ziffr. 7 VV die Verpflichtung, „die Ratifikation des Übereinkommens dem Generalsekretär des VB mitzuteilen und die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung des Übereinkommens zu bestimmen". Dadurch übernimmt dieser Staat die materielle Verpflichtung, die gemäß den Bestimmungen des Übereinkommens erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Mit anderen Worten, das Mitglied hat seine Gesetzgebung und Praxis mit dem Inhalte jener Bestimmungen in Einklang zu bringen. Ein Zwangsmittel für die Pflicht zur Ratifikation ist in dem Art. 416 VV enthalten. Die Pflicht zur Durchführung steht unter dem Schutz und Zwang der Art. 409 ff. Ob allerdings diese Mittel einen wirksamen Schutz und eine wirkliche Sicherung darstellen erscheint jedoch zweifelhaft.

Aus dem Gesagten geht hervor, daß, wenn die IAK die einheitliche Durchführung arbeitsrechtlicher Grundsätze in allen Mitgliedstaaten für unerläßlich hält, sie einem Entwurf den Vorzug geben wird. Andererseits darf sie einen Entwurf mit Einzelheiten nicht überlasten, wenn diese Einzelheiten den Anschauungen und der Handhabung wichtiger Mitgliedstaaten zuwiderlaufen. In einem derartigen Falle würde aller Wahrscheinlichkeit nach die Ratifikation ausbleiben und eine internationale Regelung nicht getroffen werden. In diesem Falle würde man also eine Empfehlung zum Vorschlag bringen.

Eine Bindung des Staates an das Übereinkommen tritt mit der Eintragung des ratifizierten Übereinkommens in ein Register ein. Die Ratifikation selbst erfolgt durch eine Mitteilung an den Generalsekretär des VB.

Die Beschleunigung des Verfahrens besteht also darin, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, den Entwurf oder die Empfehlung binnen Jahresfrist ihren zuständigen Stellen vorzulegen, und daß durch die Mitteilung an den Generalsekretär und die Eintragung in das Register der gerade bei Kollektivverträgen umständliche und auch langwierige Weg des Austausches der Ratifikationsurkunden vermieden worden ist.

Die Rechtsnatur der IAO, die, obwohl verschiedene enge Beziehungen zu dem VB, namentlich auf finanziellem Gebiete, bestehen, als eine selbständige, von dem VB getrennte völkerrechtliche Organisation anzusehen ist[50]), ist, wie aus der Verfassung der IAO zu ersehen ist, die eines internationalen Verwaltungsvereins[51]).

Die Aufgaben und die zu ihrer Verwirklichung dienenden Verfahrensvorschriften des VV stellen allein noch keinen allzu großen Gewinn für ein internationales Arbeiter- und Kinderschutzrecht dar. Nur die Mittel zur Schaffung eines Arbeitsvölkerrechts, wie man das Arbeiterschutzrecht auch genannt hat[52]), sind gegeben worden. Ob und inwieweit man sich dieser Mittel bedient hat, das kann uns nur

[49]) Vgl. Berger-Kuttig-Rhode, a. a. O. S. 104.
[50]) Körling, a. a. O. S. 22; Sprechelsen, a. a. O. S. 58.
[51]) Hatschek, a. a. O. S. 266.
[52]) Berger-Kuttig-Rhode, a. a. O. S. 9.

eine Betrachtung der bisher auf dem Gebiete des Kinder- und Jugendlichenschutzes von der IAK geleisteten Arbeit zeigen. Bei der Betrachtung dieser Tätigkeit soll lediglich auf die Entwürfe und die Empfehlungen Wert gelegt werden, da sich die Aufgabe der IAO im wesentlichen auf den Abschluß internationaler Verträge erstreckt.

§ 2. Die Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation auf dem Gebiete des Kinder- und Jugendlichenschutzes

Die erste Konferenz der IAO wurde gemäß Art 424 VV vom 29. X. bis 29. XI. 1919 in Washington abgehalten. Bezüglich des Jugendschutzes waren als Ergebnis dieser Konferenz zwei Vertragsentwürfe und eine Empfehlung zu verzeichnen.

Der eine Entwurf behandelt das Mindestalter für die Zulassung von Kindern zur gewerblichen Arbeit[53]).

Verboten wird durch diesen Entwurf die Beschäftigung von Kindern unter 14 Jahren in öffentlichen oder privaten gewerblichen Betrieben und in deren Nebenbetrieben. Im Art. 1 sind eine Reihe von Betrieben aufgezählt worden, die „insbesondere" als gewerbliche Betriebe zu gelten haben. Im übrigen soll in jedem Staat die zuständige Behörde die Grenze zwischen Gewerbe einerseits, Handel und Wirtschaft andererseits bestimmen. Ausgenommen von dem Verbot der Beschäftigung der Kinder in den genannten Betrieben, ist ihre Tätigkeit in den sogenannten Familienbetrieben, d. h. in solchen Betrieben, in denen nur die Mitglieder derselben Familie beschäftigt werden (Art. 2, 2). Weiterhin dürfen Kinder in Fachschulen beschäftigt werden, sofern diese behördlich zugelassen und überwacht werden. Eine weitere Ausnahme ist für Japan und Indien geschaffen worden. So können in Japan Kinder im Alter von über 12 Jahren zur Arbeit zugelassen werden, wenn sie den Volksschulunterricht beendet haben. Für Kinder im Alter von 12 bis 14 Jahren, die bereits beschäftigt werden, können Übergangsvorschriften geschaffen werden. Das japanische Gesetz, das die Heranziehung von Kindern unter 12 Jahren zu leichter Arbeit gestattet, soll aufgehoben werden. In Art. 6 ist eine Regelung der Kinderarbeit in Indien getroffen worden. Nach ihr dürfen Kinder unter 12 Jahren nicht in Fabriken mit motorischen Betrieben, die mehr als 10 Personen beschäftigen, arbeiten. Ferner ist die Arbeit dieser Kinder in Bergwerken, Steinbrüchen und anderen Anlagen zur Gewinnung von Bodenschätzen unter Verbot gestellt, und endlich gilt noch das Verbot für ihre Tätigkeit bei der Beförderung von Personen, Gütern oder Postsendungen auf Eisenbahnen und beim Verkehr mit Gütern in Docks, auf Ausladeplätzen und Werften. Eine Ausnahme von dem Verbot gilt für die Beschäftigung von Kindern bei der Handbeförderung.

Daß man Ausnahmen hat zulassen müssen, zeigt, daß eine einheitliche internationale Regelung auf dem Gebiete der Kinderarbeit kaum zu treffen ist. Die Schwierigkeiten, die hier auftauchen, fin-

[53]) Martens III s. XIX. p. 87; League of Nations. International Labour Conference, 1. Tg., S. 262; Übersetzt bei Eckardt u. Kuttig, a. a. O. S. 126 f.

den ihre Begründung in erster Linie in der verschieden gearteten körperlichen Entwicklung der Kinder, die wesentlich bedingt ist durch rassische und klimatische Einflüsse. So werden wir beobachten können, daß die Kinder in den tropischen Zonen sich körperlich rascher entwickeln als die Kinder in den nördlicheren Gebieten. Eine weitere Schwierigkeit liegt in der Schulpflicht begründet. Nicht in allen Staaten ist die Dauer der Schulpflicht gleich geregelt. Ein Unding wäre es nun, Kinder, die bereits ihrer Schulpflicht genügt haben, nicht zur Arbeit zuzulassen. Würde man auf dem Verbot bestehen, so würden die schulentlassenen Kinder gezwungen sein, ihre ganze Zeit auf der Straße zu verbringen. Die sittlichen und sozialen Auswirkungen des Verbotes wären dann kaum auszudenken.

Der andere Entwurf betraf die gewerbliche Nachtarbeit der Jugendlichen [54]).

Er verbietet die Nachtarbeit von Jugendlichen unter 18 Jahren in öffentlichen oder privaten gewerblichen Betrieben und in deren Nebenbetrieben. Die Begriffsbestimmung des gewerblichen Betriebes ist dieselbe wie in dem ersterwähnten Entwurf. Für den Begriff „Nacht" ist ein Zeitraum von mindestens 11 aufeinander folgenden Stunden festgesetzt. Dieser Zeitraum schließt die Zeit von 10 Uhr abends bis 5 Uhr morgens in sich ein (Art. 3). Auch in diesem Entwurf sind die Familienbetriebe nicht von dem Verbot betroffen worden. Eine weitere Ausnahme gilt für die Arbeiten von Jugendlichen über 16 Jahren, wenn diese Arbeiten ihrer Natur nach nicht unterbrochen werden dürfen. Als derartige Betriebe kommen in Betracht die Eisen- und Stahlwerke, die Glashütten, die Papierfabriken, die Rohzuckerfabriken usw. (Art. 2). Auch in Stein- und Braunkohlengruben dürfen Jugendliche beschäftigt werden, wenn ihnen zwischen zwei Arbeitsschichten eine Ruhepause gewährt wird, die keinesfalls weniger als 13 Stunden Ruhe beträgt. Für das Bäckereigewerbe der Länder, die die Nachtarbeit für alle Arbeitnehmer verboten haben, kann die nächtliche Ruhezeit auf 9 Uhr abends bis 4 Uhr morgens festgesetzt werden.

Wiederum gelten für Japan und Indien Ausnahmen. So ist in Japan die Nachtarbeit von Jugendlichen unter 16 Jahren verboten, während in Indien die Nachtarbeit lediglich in Fabriken i. S. des indischen Fabrikgesetzes verboten ist (Art. 6).

Endlich sind Ausnahmen zulässig für den Fall einer nicht vorherzusehenden oder nicht zu verhindern, den sich nicht periodisch wiederholenden Betriebsstörung, die auf höhere Gewalt zurückzuführen ist. Eine letzte Ausnahme wird gebildet durch die Außerkraftsetzung des Verbotes bei besonders zwingenden Gründen im öffentlichen Interesse durch behördliche Anordnung. Eine derartige Außerkraftsetzung infolge „öffentlichen Interesses" erfolgte z. B. bei dem Wiederaufbau der durch den Krieg zerstörten Gebiete.

In der Empfehlung wurde den Regierungen ein Schutz der Frauen und Kinder gegen Bleivergiftung nahe gelegt [55]).

[54]) International Labour Conference, I. Tg., S. 263.
[55]) International Labour Conference, I. Tg., S. 262.

In diesem Vorschlag empfiehlt die IAK den Regierungen, „mit Rücksicht auf die Gefahren, die gewisse gewerbliche Arbeiten für die Mutterschaft der Frauen sowie für die körperliche Entwicklung der Jugendlichen in sich schließen", die Beschäftigung von Frauen und Jugendlichen unter 18 Jahren in einer Reihe von Betrieben zu untersagen. Es handelt sich hier um Betriebe, in denen Zink und Blei verarbeitet wird.

Auf der zweiten Tagung der IAO, die in Genua vom 15. VI. bis 10. VII. 1920 stattfand, befaßte man sich mit der Frage des Schutzes der Seeleute. Hinsichtlich des Kinder- und Jugendlichenschutzes wurde ein Entwurf eines Übereinkommens über das Mindestalter für die Zulassung von Kindern zur Arbeit auf See ausgearbeitet [56]).

In diesem Entwurf wird die Beschäftigung von Kindern unter 14 Jahren auf Schiffen und Booten aller Art, die bei der Schiffahrt Verwendung finden, gleichviel ob sie sich im öffentlichen oder privaten Eigentum befinden, verboten. Nicht unter dieses Verbot fallen die Kriegsschiffe und die behördlich zugelassenen und überwachten Schulschiffe, ferner die Schiffe, auf denen ausschließlich die Mitglieder einer Familie beschäftigt sind.

Um eine Kontrolle über die sorgfältige Durchführung dieses Verbotes ausüben zu können, sind sämtliche Kapitäne und Schiffsführer verpflichtet, über alle an Bord beschäftigten Personen unter 16 Jahren ein Verzeichnis zu führen oder sie in der Musterrolle besonders zu verzeichnen.

Im wesentlichen waren es zwei Gesichtspunkte, die zu diesem Entwurf geführt haben. Einmal wollte man die körperliche Entwicklung des Kindes unter Schutz stellen, denn gerade die Arbeit auf See ist als besonders hart und anstrengend bekannt und der größte Teil der Kinder kann sie nicht ausführen, ohne sich nicht der Gefahr auszusetzen, der Gesundheit zu schaden. Das andere Mal wollte man durch den Entwurf den Kindern eine geordnete Erziehung gewährleisten [57]).

Auch auf der dritten Tagung der IAO (25. X. bis 19. XI. 1921) hatte sich die Konferenz mit Fragen des Kinder- und Jugendlichenschutzes befaßt.

Auf dieser Tagung kam ein Entwurf eines Übereinkommens über das Alter für die Zulassung von Kindern zur Arbeit in der Landwirtschaft zustande [58]).

Dieser Entwurf untersagt die Tätigkeit von Kindern unter 14 Jahren in öffentlichen oder privaten landwirtschaftlichen Betrieben oder deren Nebenbetrieben in der Schulzeit. Werden Kinder außerhalb der Schulzeit beschäftigt, so darf der Schulbesuch nicht unter dieser Arbeit leiden (Art. 1). Um den Kindern die Möglichkeit einer praktischen Berufsausbildung zu geben, kann die Unterrichtszeit so gelegt werden, daß die Kinder bei leichter Erntearbeit beschäf-

---

[56]) RGBl. 1929, II, S. 333 f.; International Labour Conference, II. Tg., S. 576.

[57]) Children, S. 18.

[58]) International Labour Conference, III. Tg., S. 835.

tigt werden können. Allerdings soll die Schulzeit in einem Jahr nicht weniger als 8 Monate betragen (Art. 2). Auch bei dieser Tätigkeit bildet die Arbeit in behördlich zugelassenen und überwachten Fachschulen eine Ausnahme, für die das Verbot nicht gilt (Art. 3).

Aus dem Text des Entwurfes geht hervor, daß für die Anwendbarkeit des Übereinkommens vorausgesetzt ist, daß die Kinder unter 14 Jahre alt sind und daß eine Schulpflicht besteht[59]).

Ein weiteres Ergebnis dieser Konferenz ist die Empfehlung betreffend die Nachtarbeit von Kindern und Jugendlichen in der Landwirtschaft[60]).

Hier wird den Regierungen nahegelegt, Maßnahmen zu treffen, um die Nachtarbeit der Kinder unter 14 Jahren in landwirtschaftlichen Betrieben so zu regeln, daß diesen Kindern, eine ihrer körperlichen Struktur entsprechende Ruhezeit von mindestens 10 aufeinander folgenden Stunden gewährleistet wird. Den Jugendlichen im Alter von 14 bis 18 Jahren soll eine Ruhezeit von mindestens 9 aufeinander folgenden Stunden zur Verfügung stehen.

Die verschiedenen Zugeständnisse und Ausnahmebestimmungen, die wir bei dem Entwurf über das Zulassungsalter zur landwirtschaftlichen Arbeit haben, finden ihre Erklärung in dem besonderen Charakter der landwirtschaftlichen Arbeit und besonders in der ungleichen Verteilung über die einzelnen Jahreszeiten. Überdies hatte es der Überwindung von Widerständen bedurft, ehe landwirtschaftliche Probleme auf der IAK erörtert werden konnten. So hatte gegen die Aufstellung landwirtschaftlicher Fragen auf die Tagesordnung der Schweizer Bundesrat, der von dem Bauernbund in Brugg beeinflußt worden war, und die französische Regierung, auf Grund der Initiative der Landwirtschaftskommission des Senates, Widerspruch erhoben[61]). Die Konferenz erklärt sich jedoch mit überwiegender Mehrheit für das Gebiet der Landwirtschaft zuständig. Auch der Ständige Internationale Gerichtshof, der daraufhin angegangen wurde, entschied in dem gleichen Sinne[62]).

Neben dem Schutz des in der Landwirtschaft tätigen Kindes hatte sich die dritte Tagung der IAO auch wieder des Schutzes des seefahrenden Kindes und Jugendlichen angenommen.

Der Erfolg der Arbeiten der Konferenz war der Entwurf eines Übereinkommens über das Mindestalter für die Zulassung von Jugendlichen zur Beschäftigung als Kohlenzieher (Trimmer) oder Heizer[63]).

Nach diesem Entwurf ist die Arbeit für Jugendliche unter 18 Jahren als Kohlenzieher oder Heizer verboten. Ausgenommen von diesem Verbot ist wiederum die Beschäftigung auf Kriegsschiffen, auf den behördlich zugelassenen Schulschiffen und endlich auf Schiffen,

[59]) Vgl. hierüber den ausführlichen Bericht des IAA in BO. XI, S. 89.
[60]) International Labour Conference, III. Tg., S. 838.
[61]) Tilly, a. a. O. S. 93.
[62]) Fehlinger, a. a. O. S. 12.
[63]) RGBl. 1929, II. S. 584; International Labour Conference, III. Tg., S. 856.

die vorwiegend mit einer anderen Triebkraft als Dampf bewegt werden. Ferner dürfen Jugendliche über 16 Jahre, falls sie durch ärztliche Untersuchung für tauglich befunden worden sind, in den genannten Berufen auf solchen Schiffen beschäftigt werden, die ausschließlich der Küstenschiffahrt zwischen Indien und Japan dienen. Eine weitere Ausnahme ist für den Fall vorgesehen, daß Trimmer oder Heizer in einem Hafen benötigt werden, in dem nur Jugendliche unter 18 Jahren zur Verfügung stehen. In diesem Falle dürfen sie — soweit sie mindestens 16 Jahre alt sind — beschäftigt werden. Allerdings müssen für den zu besetzenden Posten dann zwei Jugendliche eingestellt werden (Art. 4).

Auch hier ist der Schiffsführer verpflichtet, die Personen unter 18 Jahren, die auf dem Schiffe beschäftigt sind, in ein Verzeichnis aufzunehmen oder sie in der Musterrolle besonders zu verzeichnen.

Der andere Entwurf, der auf der IAK im Jahre 1921 ausgearbeitet worden war, betrifft die pflichtmäßige ärztliche Untersuchung der in der Seeschiffahrt beschäftigten Kinder und Jugendlichen [64]).

Nach diesem Entwurf soll die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren an Bord eines Schiffes von dem Vorhandensein eines über ihre körperliche Eignung ausgestellten ärztlichen Zeugnisses abhängig gemacht werden. Die ärztliche Untersuchung soll jährlich einmal wiederholt werden. Ausgenommen von dieser Bestimmung sind wieder die Kriegsschiffe und die Schiffe, auf denen ausschließlich die Mitglieder einer Familie beschäftigt sind. Weiterhin dürfen auch Jugendliche unter 18 Jahren in dringenden Fällen mit Genehmigung der zuständigen Behörde an Bord gehen, wenn die unterlassene Untersuchung in dem ersten Hafen nachgeholt wird.

Über eine auf der achten Tagung der IAO (26. V. bis 5. VI. 1926) angenommenen Empfehlung über den Schutz auswandernder Frauen und Mädchen an Bord von Schiffen [65]) soll an anderer Stelle berichtet werden, da diese Empfehlung den Schutz der Frauen und Mädchen gegen die Gefahren des Mädchenhandels betrifft, also in das Gebiet der Bekämpfung des Mädchenhandels fällt.

In einem auf der vierzehnten Tagung ausgearbeiteten Entwurf über Zwangs- und Pflichtarbeit wird bestimmt, daß nur erwachsene, arbeitsfähige Personen männlichen Geschlechts, die offenbar nicht unter 18 Jahre alt sind, zur Pflichtarbeit herangezogen werden dürfen [66]).

Erst auf der sechzehnten Tagung (12. bis 30. IV. 1932) hat man sich wieder eingehend mit dem Kinder- und Jugendlichenschutz befaßt. Als Ergebnis dieser Tagung ist zunächst der Entwurf eines Übereinkommens betreffend das Zulassungsalter für Kinder zu nichtgewerblicher Arbeit zu nennen [67]).

---

[64]) RGBl. 1929, II, S. 386; International Labour Conference, III. Tg., S. 860 f.

[65]) International Labour Conference, VIII. Tg., Bd. 1, S. 439.

[66]) International Labour Conference, XIV. Tg., Bd. 1, S. 858 ff.

[67]) International Labour Conference, XVI. Tg., S. 860 ff. BO. XVII, S. 77.

Nach Art. 1 des Entwurfes gilt das Übereinkommen für jede Arbeit, die noch nicht von den oben erwähnten, von der IAK auf ihrer ersten, zweiten und dritten Tagung angenommenen Übereinkommen erfaßt ist. Nicht gilt aber das Übereinkommen für die Seefischerei, die Arbeit in Fach- und Berufsschulen, sofern diese Arbeit vorwiegend erzieherischen Charakter trägt, nicht auf geschäftlichen Gewinn gerichtet und behördlich zugelassen und überwacht ist. Ferner soll es den zuständigen nationalen Behörden anheim gestellt sein, von der Anwendung des Übereinkommens die Beschäftigung in Familienbetrieben, soweit sie ungefährlich ist, und die Beschäftigung in der privaten Hauswirtschaft auszunehmen.

Grundsätzlich sollen Kinder unter 14 Jahren und Kinder, die zwar das 14te Lebensjahr überschritten haben, aber noch der gesetzlichen Schulpflicht unterstehen, mit allen durch das Übereinkommen erfaßten Arbeiten nicht beschäftigt werden (Art. 2).

Bereits in dem nächsten Artikel wird jedoch eine Ausnahme von diesem Grundsatz gemacht, indem es gestattet wird, daß Kinder über 12 Jahren außerhalb der Schulstunden zu leichter Arbeit herangezogen werden dürfen, falls durch die Arbeit die regelmäßige Entwicklung der Kinder nicht beeinträchtigt wird, die Arbeitszeit einschließlich des Schulunterrichtes nicht sieben Stunden täglich überschreitet und der Schulunterricht und die Ergebnisse des Unterrichtes nicht beeinträchtigt werden. Leichte Arbeit soll an Sonn- und gesetzlichen Feiertagen verboten werden, ferner darf sie auch nicht zur Nachtzeit, d. h. in einer Zeitspanne von mindestens 12 aufeinander folgenden Stunden, die die Zeit von 8 Uhr abends bis 8 Uhr morgens umfaßt, ausgeübt werden. Nach Anhörung der bedeutendsten Berufsverbände der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberschaft soll der Gesetzgeber die Faktoren bestimmen, die eine leichte Arbeit ausmachen; ferner soll er noch die Voraussetzungen bestimmen, die erfüllt werden müssen, bevor Kinder mit leichten Arbeiten betraut werden dürfen.

Eine weitere Ausnahme ist, daß der Gesetzgeber, wenn es sich um Belange der Kunst oder der Wissenschaft handelt, durch Ermächtigung von Fall zu Fall Ausnahmen von den Bestimmungen der Art. 2 und 3 zulassen kann. Als derartige Fälle sind z. B. das Auftreten von Kindern auf der Bühne, im Film und bei anderen öffentlichen Schaustellungen zu nennen. Jedoch sind hier folgende Einschränkungen zu beobachten. Eine Ausnahme soll nicht zugelassen werden, wenn die Beschäftigung mit Gefahr verbunden ist, wie dies z. B. bei dem Auftreten in einem Zirkus, einer Bühnenschau oder in einem Kabarett der Fall ist. Stets sollen strenge Maßnahmen getroffen werden zum Schutze der Gesundheit und der Sittlichkeit der beschäftigten Kinder und zur Sicherstellung einer guten Behandlung sowie des Schulbesuchs (Art. 4).

Nach Art. 5 soll die nationale Gesetzgebung ein höheres oder verschiedene höhere Alter, als es in Artikel 2 vorgesehen ist, für die Zulassung zu solchen Arbeiten bestimmen, die wegen ihrer Beschaffenheit oder der Verhältnisse, unter denen sie ausgeführt werden müssen, das Leben, die Gesundheit oder die Sittlichkeit der beschäftigten Per-

sonen gefährden. Desgleichen soll der Gesetzgeber ein höheres Alter für die Zulassung zur Beschäftigung im Straßenhandel und ihm verwandten Betrieben festlegen, wenn diese unter Verhältnissen erfogt, die ein höheres Zulassungsalter rechtfertigen (Art. 6).

Der Art. 7 legt den Vertragsstaaten die Verpflichtung auf, geeignete Maßnahmen zur wirksamen Durchführung der Bestimmungen zu ergreifen; insbesondere sollen sie eine amtliche Aufsicht und Überwachung des Handels und Strafen für die Übertretung der zur Durchführung dieses Übereinkommens erlassenen Bestimmungen vorsehen.

In den Jahresberichten, die die Regierungen auf Grund der Bestimmung des Art. 408 VV dem IAA einzusenden haben, sollen die Maßnahmen mitgeteilt werden, die die einzelnen Regierungen zur Durchführung des Übereinkommens ergriffen haben. Insbesondere sollen die Jahresberichte ein Verzeichnis der Beschäftigungen, die vom Gesetzgeber als leicht bezeichnet werden, ein Verzeichnis der Beschäftigung, für die ein höheres Zulassungsalter bestimmt worden ist und endlich Auskünfte über die Voraussetzungen, unter denen auf Grund des Art. 4 Ausnahmen von den Bestimmungen der Art. 2 und 3 gewährt werden, enthalten (Art. 8).

Besondere Ausnahmen sind wieder für Indien vorgesehen worden. So sollen die in dem Entwurf festgelegten Bestimmungen für dieses Land keine Geltung besitzen. Grundsätzlich soll hier die Beschäftigung von Kindern unter 10 Jahren verboten werden. Aber auch in Indien kann der Gesetzgeber Ausnahmen von dem Verbot zulassen, wenn dies im Interesse der Kunst oder der Wissenschaft liegt. Übersteigt das Zulassungsalter zur Arbeit in Fabriken, die dem indischen Fabrikgesetz nicht unterstehen, das 10te Lebensjahr, so soll dieses Alter mit dem Übereinkommen in Einklang gebracht werden. Ferner sollen Kinder unter 14 Jahren in nichtgewerblichen Betrieben nicht beschäftigt werden, wenn diese Betriebe als das Leben, die Gesundheit und die Sittlichkeit gefährdend angesehen werden müssen. Und endlich soll ein höheres Zulassungsalter als 10 Jahre für die Beschäftigung im Straßenhandel durch die nationale Gesetzgebung festgelegt werden.

Nach 5 Jahren hat die zuständige indische Behörde die Sachlage unter dem Gesichtspunkt zu überprüfen, ob es nicht möglich ist, das Zulassungsalter zu erhöhen (Art. 9).

Zur Ergänzung dieses Übereinkommens hat die IAK eine Empfehlung betreffend das Mindestalter für die Zulassung zu nichtgewerblichen Arbeiten ausgearbeitet [68]).

In der Einleitung zu der Empfehlung ist von dem Zweck der Empfehlung die Rede. Es heißt dort:

„Wenn auch die in dem bezeichneten Entwurf eines Übereinkommens erfaßten Beschäftigungen vielgestaltig sind, und die Notwendigkeit besteht, verschiedenartige Durchführungsmaßnahmen zuzulassen, je nach den klimatischen Verhältnissen, Gebräuchen, Überlieferungen und anderen besonderen Voraussetzungen im einzelnen Lande, so ist die Konferenz doch der Auffassung, daß bestimmte Verfahren

---

[68]) International Labour Conference, XVI. Tg., S. 866 ff.

Beachtung verdienen, die befriedigende Ergebnisse gezeitigt haben und die den Mitgliedstaaten als Richtlinie dienen können."

Die Konferenz empfahl daher den Mitgliedern eine Reihe von Regeln, die in der Empfehlung aufgezählt werden, in Erwägung zu ziehen.

Hinsichtlich der leichten Arbeit wird in dem ersten Abschnitt der Empfehlung zum Vorschlag gebracht, daß die Beschäftigung von Kindern, die noch der Schulpflicht unterstehen, möglichst begrenzt wird, damit ihre körperliche, geistige und sittliche Entwicklung voll gesichert ist. Bei der Bestimmung der Gruppen der leichten Arbeit sollen die Botendienste, die Zustellung von Zeitungen, die Arbeit auf den Sport- und Spielplätzen und das Pflücken und Verkaufen von Blumen Beachtung finden. Voraussetzung für die Zulassung von Kindern zu leichten Arbeiten muß die Zustimmung der Eltern oder des Vormundes sein. Weiterhin ist das Einholen eines ärztlichen Zeugnisses über die körperliche Eignung für die beabsichtigte Beschäftigung und einer Einwilligung der Schulbehörde empfehlenswert. Die Zahl der täglichen Arbeitsstunden der mit leichten Arbeiten beschäftigten Kinder soll dem Stundenplane der Schule einerseits und dem Alter des betreffenden Kindes andererseits angepaßt werden. Findet der Unterricht sowohl vormittags als auch nachmittags statt, so soll den Kindern ausreichende Ruhezeiten vor dem Vormittagsunterrichte sowie zwischen dem Vormittags- und dem Nachmittagsunterricht und unmittelbar nach diesem gewährt werden.

Der zweite Abschnitt behandelt die Beschäftigung von Kindern bei öffentlichen Schaustellungen. Es wird empfohlen, die Beschäftigung bei allen Arten von öffentlichen Schaustellungen und bei der Aufnahme von Lichtspielfilmen für Kinder unter 12 Jahren zu verbieten. Ausnahmen von dieser Regel sollen nur in ganz geringem Umfange und nur soweit zugelassen werden, als Belange der Kunst oder der Wissenschaft dies rechtfertigen. Die zuständige Behörde soll diese Bewilligung nur von Fall zu Fall und auch nur dann erteilen, wenn Art und Beschaffenheit der Beschäftigung die Erteilung gerechtfertigt erscheinen lassen, die Zustimmung des gesetzlichen Vertreters vorliegt und die körperliche Eignung des Kindes festgestellt ist. Im Falle von Filmaufnahmen muß die Beschäftigung des Kindes unter der Aufsicht eines Arztes ausgeübt werden. In allen Fällen muß der Schulbesuch und die gute Behandlung des Kindes gewährleistet sein. In jeder Bewilligung soll die Zahl der Stunden bezeichnet werden, während deren das Kind beschäftigt werden darf, unter besonderer Berücksichtigung der Nachtarbeit sowie der Arbeit an Sonn- und gesetzlichen Feiertagen. Ferner darf die Bewilligung nur für eine bestimmte Darbietung oder für einen begrenzten Zeitraum erteilt werden. Eine weitere Bewilligung muß erneut beantragt werden.

Was die gefährlichen Arbeiten betrifft, so empfiehlt die Konferenz im dritten Abschnitt der Empfehlung, daß die zuständige Behörde Erkundigungen bei den bedeutendsten Berufsverbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber einzieht, ehe sie die Arbeiten bezeichnet, die für Leben, Gesundheit oder Sittlichkeit der beschäftigten Kinder

gefährlich sind, und das höhere Zulassungsalter festsetzt, welches die Gesetzgebung für solche Arbeiten vorzuschreiben hat.

Als solche Arbeiten sollen z. B. gelten die Beschäftigung bei akrobatischen Darbietungen, die Beschäftigung in Krankenhäusern, in denen Ansteckungsgefahr besteht, und die Beschäftigung beim Ausschank von alkoholischen Getränken. Je nach der besonderen Gefahr sollen für bestimmte Beschäftigungen verschiedene Altersstufen festgesetzt werden. In einzelnen Fällen kann hierbei das Alter für Mädchen höher bemessen werden als für Knaben.

Zum Schutze der Sittlichkeit der Kinder empfiehlt die Konferenz im fünften Abschnitt, Personen, die wegen bestimmter Rechtsverletzungen bestraft oder als Trinker bekannt sind, die Beschäftigung anderer Kinder als die eigenen zu verbieten, selbst dann, wenn jene Kinder in gemeinsamem Haushalte mit den bezeichneten Personen leben.

Um die Durchführung der Bestimmungen des Entwurfes zu erleichtern, hält es die Konferenz für wünschenswert, ein amtliches Eintragungsverfahren sowie Arbeitsbücher oder Personalausweise für die zur Beschäftigung zugelassenen Kinder vorzusehen. Diese Ausweise sollen das Alter des Kindes, die Art der Beschäftigung und die Zahl der bewilligten Arbeitsstunden angeben. Auch wurde empfohlen, für die Beschäftigung im Straßenhandel das Tragen besonderer Abzeichen anzuordnen. In Fällen der Beschäftigung von Kindern bei öffentlichen Schaustellungen sollen die Aufsichtsbeamten das Recht des Zutritts zu den Räumen haben, in denen die Darbietungen vorbereitet und durchgeführt werden.

Durch den Entwurf und durch die Empfehlung ist der Rahmen der internationalen Regelung weiter ausgebaut worden, der durch die bereits zu Verträgen erhobenen Entwürfe über das Mindestalter zur Arbeit im Gewerbe, in der Landwirtschaft und auf See geschaffen worden ist. Der vorliegende Entwurf will nun auch die Kinder unter Schutz stellen, die außerhalb des Zuständigkeitsbereiches der genannten Übereinkommen verblieben sind. Man darf sagen, daß der Kreis internationaler Regelungen auf dem Gebiete des Zulassungsalters zur Arbeit nunmehr geschlossen ist.

In das Gebiet des Kinder- und Jugendlichenschutzes fallen noch zwei Entwürfe und eine dementsprechende Empfehlung. Der eine Entwurf betrifft die Witwen- und Waisenversicherung für den Bereich der Industrie, des Handels und dergl.[69]) und der andere den Bereich der Landwirtschaft[70]). Die Empfehlung behandelt allgemeine Richtlinien für die Invalidität, das Alter und die Witwen- und Waisenversicherung[71]). Beide Entwürfe enthalten Maßnahmen für die Schaffung einer Zwangsversicherung zugunsten der Witwen und Waisen. Hinsichtlich der Kinder ist in dem ersten Entwurf in Art. 8 bestimmt worden, daß jedes Kind, das ein näher zu bestimmendes Alter, das aber nicht weniger als 14 Jahre betragen darf, noch nicht erreicht hat, nach dem Tode beider Elternteile berechtigt ist, eine Rente zu

[69]) International Labour Conference, XVII. Tg., S. 734.
[70]) Daselbst, S. 745.
[71]) Daselbst, S. 755.

empfangen. Im Falle des Todes einer versicherten oder rentenberechtigten Mutter kann die Rente davon abhängig gemacht werden, daß die Mutter zum Unterhalt ihres Kindes verpflichtet war, oder daß sie zur Zeit ihres Todes Witwe war. Die gleiche Bestimmung befindet sich in dem zweiten Entwurf im Art. 8. In der Empfehlung wird vorgeschlagen, dem Kind, falls es seine allgemeine und berufliche Ausbildung noch nicht beendet hat, eine Rente bis zu seinem 17ten Lebensjahre zu gewähren. Weiterhin wird empfohlen, der verwitweten Mutter für ihre Kinder eine Zusatzrente zu geben (Abschnitt 23 der Empfehlung).

Kapitel II:
Der Schutz gegen den Mädchen- und Kinderhandel.

Abschnitt I:
Was ist Mädchenhandel?

Erst um das Ende des 19ten Jahrhunderts hatte man einige Klarheit über den Begriff des Mädchenhandels gewonnen. So konnte damals noch Hatzig schreiben, daß der Mädchenhandel ein unerforschtes Gebiet darstelle und die Darstellungen darüber meist Phantasiegebilde seien [72]).

Betrachtet man die einzelnen Tatbestandsmerkmale des Mädchenhandels, so kann man in der Hauptsache zwei Phasen unterscheiden. Die erste Phase enthält diejenige Tätigkeit, die unternommen wird, um ein Mädchen für die Prostitution zu gewinnen. Diese Tätigkeit kann man als Anwerben bezeichnen. Für den internationalen Mädchenhandel, der uns allein interessieren soll, ist unter diesem Anwerben die Tätigkeit einer Person zu verstehen, die darauf hinausgeht, Frauenspersonen durch offenes Zureden oder durch List zu bestimmen, die Heimat oder das Vaterland zu verlassen, um der öffentlichen Unzucht, d. h. der bordellmäßigen Unzucht oder aber auch der privaten Unzucht zugeführt zu werden. Für den Begriff des Mädchenhandels ist es unwesentlich, ob das Mädchen der gewerbsmäßigen Unzucht oder aber ob es einer Person als Mätresse oder Geliebte zur Unzuchtausübung ausgeliefert werden soll. Die Art, wie das Anwerben vor sich geht, ist naturgemäß sehr vielseitig. Immer wieder kann man in den Zeitungen von neuen Methoden lesen. Im allgemeinen erfolgt die Anwerbung des Mädchens durch den Händler persönlich, durch Dritte, durch Zeitungsannoncen usw. [73]).

Ist das Mädchen angeworben, ist es in das Garn gegangen, so wird es an den Bestimmungsort gebracht. Damit hat die zweite Phase des Handels begonnen. Auch die Art der Beförderung an den Bestimmungsort ist verschiedenartig. So kann es geschehen, daß derjenige, der das Mädchen angeworben hat, es selbst dahin bringt oder aber die Lieferung durch einen Dritten, eine Art Zwischenhändler erfolgen läßt. Ferner hat man auch oft beobachtet, daß das Mädchen allein an den Bestimmungsort fährt, wo es von einem Dritten in Empfang genommen wird.

Eine Anwendung von Gewalt ist nicht zu finden. Der Anwerbung würde sie bereits begrifflich entgegenstehen; denn unter Anwerben versteht man, in jemandem den Willen hervorrufen, Handlungen und Unterlassungen zu begehen, deren nähere Bestimmung sich aus den Zwecken des Anwerbenden ergibt. Sie setzt also stets

[72]) Hatzig, a. a. O. S. 511.
[73]) Vgl. die bei Pappritz, a. a. O. S. 4 f. angeführten Beispiele.

eine freiwillige Handlung des Angeworbenen voraus. Auch bei der zweiten Phase wird sich eine Anwendung von Gewalt nicht finden, da es dem Mädchenhändler und seinen Komplizen daran liegen wird, möglichst wenig Aufsehen zu erregen; er wird die Anwendung von Gewalt tunlich zu vermeiden suchen.

Vielfach wird für die Anwerbung Gewerbsmäßigkeit des Anwerbenden verlangt[74]). Dieser Ansicht dürfte aber nicht zuzustimmen sein, da in vielen Fällen dieses Tatbestandsmerkmal nicht oder doch zumindestens sehr schlecht nachzuweisen sein wird. Ferner wären auch solche Fälle nicht als Mädchenhandel zu bezeichnen, in denen der Händler einem Bordellwirt ein Mädchen aus Gefälligkeit zuleitet, oder aber wenn er die Tat erstmalig ausgeübt und nicht die Absicht gehabt hat, sie zu wiederholen und zur Quelle seines Erwerbes zu machen. Kein Mensch würde es verstehen können, wenn derartige Personen der verdienten Strafe entgehen würden. Will man einen wirksamen Schutz der Frau und des Mädchens herbeiführen, so muß man den Tatbestand des Mädchenhandels so weit wie nur möglich fassen. Aus diesen Gründen erscheint es gerechtfertigt, die Gewerbsmäßigkeit bei dem Mädchenhandel nicht zu fordern[75]).

Gegenstand des Handels sind sowohl volljährige wie minderjährige Frauen. Aus dem Wesen des Handels ergibt sich, daß die weiblichen Jugendlichen den Hauptabsatz des unsittlichen Handels bilden. Daher sind auch für sie vielfach, wie weiter unten zu behandeln sein wird, besondere Schutzmaßnahmen getroffen worden.

Abschnitt II:
Geschichte des Mädchenhandels.

Der Mädchenhandel ist keine Erscheinung der Neuzeit, er ist kein Produkt der modernen Zivilisation, sondern er ist so alt wie die Prostitution, mit der er eng verwachsen ist[76]).

In der jüdischen Gesetzgebung ist über den Mädchenhandel geschrieben worden. So war den Juden der Handel mit eigenen stammesgleichen Mädchen verboten, dagegen war er ihnen mit ausländischen Mädchen gestattet[77]).

In Griechenland hatte der Gesetzgeber Solon das erste staatliche Bordell, das Dikteron, errichtet. Zu seiner Besetzung wurden auf Staatskosten Sklavinnen im Auslande aufgekauft[78]). Neben diesem Staatsbordell bestanden noch zahlreiche Bordelle, die sich in den Händen privater Unternehmer befanden, und deren Insassinnen auch käuflich erworben wurden.

[74]) So Hatzig, a. a. O. S. 517; 537; Hopf, a. a. O. S. 16.
[75]) So Ewald, a. a. O. S. 88; Hachfeld, a. a. O. S. 22.
[76]) Hatzig, a. a. O. S. 511; Bohne, a. a. O. S. 1.
[77]) Hachfeld, a. a. O. S. 15; Fischer, a. a. O. S. 17.
[78]) Fischer, a. a. O. S. 21.

Auch in Rom bestand ein blühender Mädchenhandel. Die Bordelle — die Lupanare — waren alle gut besucht, und das Verlangen der Gäste nach neuen Insassinnen verursachte den schwunghaften Handel. Zunächst wurde die „Ware" in den unterworfenen Ländern besorgt. Bald ging man aber soweit, vornehme freie Mädchen zu rauben, um sie in die Bordelle zu bringen [79]).

Das mittelalterliche Deutschland kannte in einem sehr großen Maße den Mädchenhandel. Die Bordelle waren hier öffentliche Einrichtungen, die von Amts wegen gegründet waren. Man hatte dies getan „. . . umb vermeydung willen meres übels in der christenheit" [80]). Da diese Häuser mit hohen Steuern belastet waren, so mußten die Bordellwirte dafür sorgen, daß ihre Häuser nicht den Reiz der Neuheit und damit auch die Kunden verloren. In vielen Städten wurde sogar geradezu zum Mädchenhandel aufgefordert. So mußten sich die Frauenwirte dem Rat gegenüber verpflichten, „der Stadt treu zu bleiben und Frauen zu werben". Daß auch in dieser Zeit der Handel international war, zeigt ein Bericht, nach dem im 15ten Jahrhundert die Bordelle in Venedig mit deutschen Mädchen besetzt waren [81]).

Während im Mittelalter und im Altertum der Mädchenhandel offen betrieben wurde, ist das in der Neuzeit nicht mehr möglich. Trotzdem die Ausübung des schändlichen Gewerbes immer schwieriger geworden ist, ist der Mädchenhandel bis in das 19te Jahrhundert hinein nicht zurückgegangen. Im Jahre 1880 konnte man feststellen, daß englische Mädchen an Bordelle des Festlandes verkauft wurden. Über die angestellten Untersuchungen gab die englische Regierung einen amtlichen Bericht heraus. In diesem Bericht heißt es u. a.: „Die Tatsache ist unbestreitbar, daß seit langem mittels eines regelrechten Handels eine beträchtliche Anzahl junger Mädchen, und zwar größtenteils minderjährige, an die Lusthäuser gewisser Städte des Festlandes verkauft werden" [82]).

Wie Untersuchungskommissionen, die vom VB ernannt worden waren, festgestellt hatten, ist der Handel sogar noch in unserer Zeit in einer Reihe von Staaten vorhanden. Auch jetzt noch berichten Zeitungen von Fällen des Mädchenhandels in verschiedenen Staaten Europas.

Abschnitt III:
Die Bekämpfung des Mädchenhandels.

§ 1. Die internationalen Bestrebungen bis zu dem Abkommen von 1904.

Erst in der neueren Zeit hat man sich mit der Frage der Bekämpfung des Mädchenhandels befaßt. Wohl finden wir bereits um

[79]) de Werth, a. a. O. S. 6.
[80]) Nürnberger Bordellordnung von 1470. Vgl. Hachfeld, a. a. O. S. 16.
[81]) Schidlof, a. a. O. S. 33.
[82]) Ninck, Der heutige Frauen- und Kinderhandel, S. 3.

die Mitte des vorigen Jahrhunderts einige Ansätze zur Bekämpfung des Handels, jedoch tragen sie einen rein nationalen Charakter. Es soll hier hingewiesen werden auf das Vorgehen einzelner deutscher Regierungen — so z. B. der des Großherzogtums Hessen und des Königreiches Preußen — gegen die Fliegenwedelhändler und ähnliche Hausierer, die in Gesellschaft von Kindern und insbesondere von jungen Mädchen ins Ausland reisten, um dort die Kinder der Unzucht preiszugeben [83]).

Von der deutschen Reichsregierung sind schon ziemlich früh Versuche unternommen worden, die Bekämpfung des Mädchenhandels völkerrechtlich zu regeln. Sie hat sowohl mit Belgien wie mit den Niederlanden Verträge abgeschlossen, die ihre Staatsangehörigen gegen Verkuppelung schützen sollten. Nach diesen Verträgen, die alle gleich lauteten, sollte eine Prostituierte, die einem der vertragschließenden Staaten angehörte und in das öffentliche Haus eines dieser Staaten eintrat, veranlaßt werden, Auskunft darüber zu geben, wer sie zum Verlassen ihres Heimatsstaates bestimmt hatte. Dann sollten den Minderjährigen, die sich der Unzucht hingegeben hatten, auf ihren Antrag hin, die Rückkehr in die Heimat durch die Behörden beider Länder erleichtert werden [84]).

Von den internationalen Kongressen befaßte sich zuerst mit der Frage des Mädchenhandels der Gefängniskongreß zu Paris im Jahre 1895. Dort wurde die Einführung strenger Strafen gegen die Mädchenhändler und die Einberufung einer Konferenz von Regierungsvertretern gefordert, die internationale Maßnahmen gegen den Handel treffen sollte. Auf dem Kongreß wurden dann noch Beschlüsse gegen die Prostitution und zum Schutze der Minderjährigen gefaßt. Als Schutzmaßnahmen wurde die Erhöhung des strafrechtlichen Schutzalters der Verführten auf das 15te Lebensjahr und die Vermehrung der Anstalten für die Erziehung gefallener Mädchen gefordert. Ferner wurde gefordert, daß minderjährige Mädchen, die gewohnheitsmäßig Unzucht trieben, durch die Gerichte ihren Eltern wieder zugeführt oder bis zu ihrer Großjährigkeit in einer Erziehungsanstalt untergebracht wurden [85]).

Auf Antrag der National Vigilance Association, die sich seit ihrer Gründung mit der Frage des Mädchenhandels beschäftigt hatte, war für die Zeit vom 21. bis 23. VI. 1899 ein Kongreß nach London einberufen worden. Der Kongreß, der unter dem Namen „International Congress on the White Slave Traffic" zustande kam, verdient allein schon aus dem Grunde Beachtung, weil es hier das erste Mal war, daß das Delikt selbständiges Thema einer internationalen Verhandlung war . Besucht wurde dieser Londoner Kongreß, der einen rein privaten Charakter trug, von elf europäischen Staaten und den Vereinigten Staaten.

[83]) Bohne, a. a. O. S. 3.

[84]) Mit den Niederlanden RGBl. 1891, S. 356, mit Belgien RGBl. 1891, S. 375.

[85]) Gruber, Mitteilungen der J.K.V. Bd. 8, S. 165 ff.

Die Beschlüsse, die auf dieser Versammlung gefaßt wurden, waren für die zukünftige internationale Bekämpfung des Mädchenhandels richtunggebend. Es wurde die Schaffung eines internationalen Verbandes zur Bekämpfung des Mädchenhandels vorgeschlagen. Empfohlen wurde, in allen Staaten Vereinigungen in diesem Sinne zu gründen, die je zwei Vertreter in den in London tagenden engeren Verbandsausschuß entsenden sollten. Weiterhin wurde von dem Kongreß gefordert, eine ständige Verbindung zwischen den Regierungen herzustellen. Nach der Ansicht des Kongresses müßte der Mädchenhandel in allen Staaten mit den gleichen Strafbestimmungen verfolgt werden. In den Fällen, in denen die einzelnen Tatbestandsmerkmale auf dem Gebiet verschiedener Staaten erfüllt würden, sollten die Untersuchungen gleichzeitig und mit gegenseitiger Verständigung der beteiligten Regierungen durchgeführt werden. Ferner wurde die Aufnahme des Deliktes in die Auslieferungsverträge gefordert. Endlich sollten noch die bestehenden und die neuzubildenden wohltätigen Organisationen zusammen geschlossen werden. Aufgabe dieser Organisationen sollte der Austausch von Nachrichten sein. So sollten sie insbesondere mitteilen, wann Frauen unter verdächtigen Umständen auswanderten. Dadurch sollte den Organisationen in dem anderen Lande ermöglicht werden, diese Frauen an ihrem Bestimmungsort in Empfang zu nehmen und unter Schutz zu stellen. Über diese Organisationen sollten Listen geführt werden, die den einzelnen Regierungen mitgeteilt würden.

Die Schaffung einer internationalen Vereinigung wurde sogleich in Angriff genommen und in London ein internationales Büro errichtet. Das kurz vor dem Kongreß gegründete „Deutsche Aktionskomitee" wurde in ein „Deutsches Nationalkomitee zur internationalen Bekämpfung des Mädchenhandels" umgewandelt. Auch in den anderen Staaten wurden Nationalkomitees gegründet, von denen eine rege Tätigkeit ausging.

Wenn auch eine offizielle Vertretung der Regierungen auf diesem Kongreß nicht vorlag, und der Kongreß lediglich als eine private internationale Staatenversammlung angesehen werden kann, so kann man doch in ihm einen Erfolg sehen, denn „pour la première fois, il posait les bases d'une entente commune entre les représentants des différents pays."[86])

Die Frage der Bekämpfung des internationalen Mädchenhandels stand auch zur Erörterung auf einer Tagung der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung im Jahre 1899. Für diese Tagung hatten Gruber und Dreyfuß Gutachten ausgearbeitet, die eine Reihe von Präventiv- und Repressivmaßnahmen enthielten[87]).

§ 2. Die internationalen Verträge von 1904 und 1910.

Auf Grund der Initiative der National Vigilance Association lud die französische Regierung für den Juli 1902 zu einer

[86]) Feuilloley, a. a. O. S. 367.

[87]) Gruber, Mitteilungen der J.K.V. Bd. 8, S. 163 f.; Dreyfuß, a. a. O. S. 202 f.

internationalen Staatenkonferenz nach Paris ein. Zu dieser Konferenz waren die Regierungsvertreter von Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritanien, Italien, den Niederlanden, Portugal, Norwegen, Rußland, Schweden, der Schweiz, Spanien und Österreich-Ungarn erschienen. Leider waren dagegen Staaten, in denen der Mädchenhandel besonders blühte, nicht vertreten, so die Balkanstaaten und die amerikanischen Staaten mit Ausnahme Brasiliens.

Ehe wir auf das Ergebnis dieser Konferenz eingehen, wollen wir ihren rechtlichen Charakter feststellen. Unter den vielartigen internationalen Kongressen und Konferenzen stehen sich als Gegensätze gegenüber die Konferenzen rein privater Natur und die offiziellen Konferenzen. Als Beispiel für einen Kongreß rein privater Natur haben wir bereits den Londoner Kongreß kennen gelernt. Auf den offiziellen Konferenzen sind die Staaten durch bevollmächtigte diplomatische Vertreter vertreten. Die Tätigkeit dieser Kongresse ist fast immer auf den Abschluß internationaler Verträge gerichtet. Daher wird ihr Ergebnis auch in den meisten Fällen ein von den Bevollmächtigten unterzeichnetes Abkommen sein. Eine Stelle zwischen den offiziellen Konferenzen nehmen die privaten Kongresse ein, an denen Regierungsvertreter teilnehmen. Diese Kongresse tragen einen halboffiziellen Charakter.

Die Pariser Konferenz nimmt eine besondere Stellung ein. Zunächst war sie offizieller Natur, da sie von bevollmächtigten diplomatischen Vertretern besucht war. Doch war das Ziel dieser Konferenz nicht auf den sofortigen Abschluß eines internationalen Abkommens gerichtet. Hierzu waren die Delegierten nicht bevollmächtigt worden. Aufgabe der Konferenz war lediglich, eine Verständigung für die Unterdrückung des Mädchenhandels herbeizuführen. Die Konferenz konnte daher nur als Ergebnis einen Entwurf zu einem von den Staaten noch besonders zu unterzeichnenden Abkommen erzielen [88]).

Nicht richtig wäre es nun aber, diesen und ähnlichen Konferenzen eine untergeordnete Bedeutung beizumessen. Auch ein von den Bevollmächtigten unterzeichnetes Abkommen ist für die Staaten noch nicht bindend, da zu seinem rechtswirksamen Abschlusse noch zu der Unterzeichnung der Formalakt der Ratifikation durch das Staatsoberhaupt hinzutreten muß.

Für den Abschluß des Abkommens ist es im Grunde genommen nur eine Formfrage, ob das Abkommen gleich von den Bevollmächtigten der Konferenz unterzeichnet wird oder aber zu einem späteren Termin. Eine Nachprüfung erfolgt immer, nur erfolgt sie im ersten Falle nach der Unterzeichnung, während dies im letzteren vor dieser geschehen kann.

Das Ergebnis der Beratungen auf der Pariser Konferenz waren zwei Entwürfe [89]). Der eine „Projet de convention" betrifft den strafrechtlichen und der andere „Projet d'arrangement" den verwaltungsrechtlichen Teil der Bekämpfung des Mädchenhandels. Man hatte diese Scheidung getroffen, weil die verwaltungsrechtlichen Maß-

[88]) Appleton, a. a. O. S. 119 f.; Hachfeld, a. a. O. S. 42.
[89]) Enthalten bei Renault, a. a. O. S. 503 ff.

nahmen, d. h. die Polizei- und Schutzmaßnahmen sich in jedem Staat ohne die Mitwirkung der gesetzgeberischen Stellen verwirklichen lassen und weil dadurch ihre internationale Verwirklichung eher durchgeführt werden kann als bei den strafrechtlichen Maßnahmen, für die stets der Weg der Gesetzgebung erforderlich ist[90]).

Am 18. V. 1904 wurde die Unterzeichnung des Verwaltungsabkommens vorgenommen, und am 18. I. 1905 wurden die Ratifikationsurkunden in Paris niedergelegt. Sechs Monate darauf trat das Abkommen in Kraft[91]).

Nach dem Abkommen verpflichtet sich jeder der vertragschließenden Staaten, eine Nachrichtenbehörde einzurichten, die alle Nachrichten über Anwerbungen von Frauen und Mädchen zur Unzucht im Auslande zu sammeln hat. Dieser Behörde soll das Recht eingeräumt werden, mit den gleichartigen Behörden der anderen Vertragsstaaten unmittelbar, d. h. unter Ausschaltung des diplomatischen Weges, zu verkehren (Art. 1). Nach den Artikeln 2 und 6 haben die Staaten, die Verkehrswege, die Büros und die Agenturen, die sich mit der Verdingung von Mädchen und Frauen ins Ausland befassen, sorgfältig zu überwachen. Frauen und Mädchen, die sich der Unzucht hingeben, sollen auf ihre Identität und Personenstand hin vernommen werden. Dadurch soll ermittelt werden, wer sie zum Verlassen ihrer Heimat veranlaßt hat. Die so erhaltenen Nachrichten sollen daraufhin der Heimatbehörde übermittelt werden, die dann u. a. auch die Heimbeförderung des Mädchens veranlassen kann. Sind die Opfer des Mädchenhandels mittellos, dann sollen sie mit Rücksicht auf ihre etwa bevorstehende Heimschaffung einer öffentlichen oder privaten Unterstützungsanstalt anvertraut werden. Ihre Heimschaffung soll, soweit dies möglich ist, von allen Behörden erleichtert werden (Art. 3). In den Artikeln 4 und 5 hat die finanzielle Seite der Frage eine Regelung gefunden, und im Artikel 7 ist den Staaten, die das Abkommen noch nicht unterzeichnet haben, der Beitritt zu dem Abkommen offen gelassen worden.

Bedeutend später ist der Entwurf des Rechtsabkommens der Pariser Konferenz in etwas veränderter Fassung auf einer zweiten Pariser Konferenz, die vom 18. IV. bis 4. V. 1910 tagte, zum Staatsvertrag erhoben worden. Die Gründe, die zu dieser Verzögerung geführt haben, haben bereits oben Erwähnung gefunden. Allerdings hatte der Entwurf schon den Erfolg verzeichnen können, daß eine Reihe von Staaten bei der Verbesserung ihrer Strafgesetzgebung, diese dem Entwurf anzupassen gesucht hatten[92]).

Am 4. V. 1910 wurde das „Übereinkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels" unterzeichnet, und im Jahre 1912 wurde es von acht Staaten ratifiziert.

---

[90]) Hachfeld, a. a. O. S. 51; Renault, a. a. O. S. 507; Rehm, a. a. O. S. 447.

[91]) RGBl. 1905, S. 659.

[92]) So Italien in seinem Auswanderungsgesetz von 1901, Spanien im Gesetz von 1904, Frankreich im Gesetz von 1903, Rußland im Gesetz von 1903, Ungarn im Gesetz von 1908 und die Niederlande im Gesetz von 1911. Vgl. Hachfeld, a. a. O. S. 52.

Das „Übereinkommen" enthält getrennt Bestimmungen für Jugendliche weiblichen Geschlechts (Mädchen) und für volljährige Frauen. In Anbetracht des Themas unserer Abhandlung, brauchen nur die Bestimmungen Erwähnung finden, die der Bekämpfung des Handels mit Mädchen gelten. Mit Rücksicht auf diese Einschränkung enthält das „Übereinkommen" folgende Vorschriften [93]):

Nach Artikel 1 wird derjenige bestraft, der eine minderjährige Frau oder Mädchen, selbst mit ihrer Einwilligung anwirbt, verschleppt oder entführt, um der Unzucht eines anderen Vorschub zu leisten. Als „minderjährig" sind alle Frauen und Mädchen zu betrachten, die das 20ste Lebensjahr noch nicht vollendet haben (Ziffer B des Schlußprotokolles). Die Bestrafung tritt auch dann ein, wenn die einzelnen Tatsachen, die die Merkmale der strafbaren Handlung ausmachen, auf verschiedene Länder fallen. Der Artikel 3 verpflichtet die vertragschließenden Staaten, die Maßnahmen zu ergreifen, um die erwähnten strafbaren Handlungen ihrer Schwere entsprechend zu bestrafen. Weiterhin sollen sich die Regierungen gegenseitig die Gesetze mitteilen, die bereits erlassen worden sind oder erlassen werden und die zu dem Gegenstand dieses Übereinkommens in Beziehung stehen. Auch sollen die vorgesehenen strafbaren Handlungen vom Tage des Inkrafttretens des Übereinkommens an ohne weiteres als in die Aufzählung derjenigen strafbaren Handlungen aufgenommen werden, derentwegen die Auslieferung unter den vertragschließenden Teilen bereits stattfindet. Für den Fall, daß die Auslieferung nicht ohne Änderung der bestehenden Gesetzgebung erfolgen kann, verpflichten sich die vertragschließenden Staaten, die erforderliche Gesetzesänderung unverzüglich vorzunehmen. Die Ersuchungsschreiben, die sich auf die Auslieferung beziehen, können nach dem Übereinkommen auf drei verschiedenen Wegen dem anderen Staat übermittelt werden; nämlich auf diplomatischem Wege, im unmittelbaren Verkehr unter den Gerichtsbehörden und endlich durch die Vermittlung des diplomatischen oder konsularischen Vertreters des ersuchenden Landes in dem ersuchten Lande, der das Ersuchungsschreiben unmittelbar der zuständigen Gerichtsbehörde zusendet und unmittelbar von dieser Behörde die Urkunden empfängt, aus denen sich die Erledigung des Ersuchens ergibt (Art. 6). Die anderen Artikel enthalten Vorschriften über den Beitritt zu dem Übereinkommen, über seine Kündigung und über seine Anwendung auf die Kolonien.

In der Ziffer A des Schlußprotokolles wird darauf hingewiesen, daß die Bestimmungen des Artikels 1 als Mindestmaß anzusehen sind, und zwar in dem Sinne, daß es den einzelnen Staaten überlassen bleibt, andere strafbare Handlungen gleicher Art unter Strafe zu stellen. In Ziffer C wird den Staaten empfohlen, in allen Fällen eine Freiheitsstrafe anzudrohen [94]).

[93]) RGBl. 1913, S. 31 ff.

[94]) Deutschland kam seinen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen durch Schaffung eines „Ausführungsgesetzes zu dem internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels" (RGBl. 1913, S. 44 f.) nach. Dieses Ausführungsgesetz ist heftig umstritten worden.

Diese Ergebnisse bildeten zunächst einen Abschluß der Bestrebungen, den Mädchenhandel auf internationalem Wege zu bekämpfen. Das Ergebnis ist erfreulicher Natur, denn man hatte sich auf die grundlegenden Fragen geeinigt. Gewiß ist noch über diese und jene Frage keine Einigung erzielt worden. So konnte man keine Beschlüsse über das Bordellwesen, das in großem Maßstabe erst den Mädchenhandel ermöglichte, fassen.

Im Laufe der Zeit hatten mancherlei internationale Kongresse privater Natur getagt. Auf ihnen wurden zumeist Fragen der inneren Organisation behandelt. Besondere Beachtung verdient indessen die Konferenz, die am 15ten und 16ten IX. 1904 in Zürich tagte. Diese Konferenz ist insofern beachtenswert, als dort zum ersten Male die Frage nach den Ursachen des Mädchenhandels angeschnitten wurde. Dabei fand das Problem des Bordellwesens eine lebhafte Erörterung. Die Bordellfrage war bisher stets vermieden worden, da man mit dem Senator Béranger auf dem Standpunkt stand, daß die Behandlung dieses Gebietes den internationalen Bestrebungen im Kampfe gegen den Handel schaden würde. Auf der nächsten Tagung wurde die Frage abermals behandelt, und alle Vertreter waren sich einig, „daß der Mädchenhandel mit dem Bordell steht und fällt“ [95]).

Abschnitt IV:

Die Tätigkeit des Völkerbundes auf dem Gebiete der Bekämpfung des Mädchen- und Kinderhandels.

§ 1. Die Organisation und die rechtliche Struktur des Völkerbundes.

Ehe wir uns der Tätigkeit des VB auf dem Gebiete der Bekämpfung des Mädchenhandels zuwenden, wollen wir die Organisation und die völkerrechtliche Struktur dieses „Bundes“ einer Betrachtung unterziehen.

Der VB, oder der Versailler VB, wie wir ihn besser nennen dürfen, da er mit allen seinen Einzelheiten bereits in Paris und Versailles bestimmt worden ist [96]), besteht aus drei Organen, nämlich der Völkerbundsversammlung (VBV), dem Völkerbundsrat (VBR) und dem Sekretariat. Der Willensträger der Institution ist sowohl die VBV als auch der VBR. In die Versammlung entsenden alle Mitglieder Vertreter, die untereinander vollkommen gleichberechtigt sind. In dem VBR dagegen befinden sich nur die Vertreter einer beschränkten Anzahl von Staaten. Der Rat stellt seinem Wesen nach einen Ausschuß der Großmächte mit einer ursprünglich nur geringen Beteiligung der kleineren Staaten dar [97]). Eine genaue Abgren-

---

[95]) Ninck, Mädchenhandel, S. 27; Wagener, a. a. O. S. 82.
[96]) Wegner, Geschichte, S. 325; v. Bülow, a. a. O. S. 1.
[97]) Wegner, Geschichte, S. 329.

zung der Zuständigkeit — soweit man überhaupt von einer solchen sprechen kann[98]) — dieser beiden Organe ist in dem Völkerbundspakt nicht gegeben. Jede der beiden Einrichtungen „befindet über jede Frage, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fällt". Durch die größere Beweglichkeit des Rates ist dieser jedoch in der Lage, jede Kompetenz an sich zu reißen. Während VBR und VBV die politischen Organe des VB darstellen, nimmt das Sekretariat an der Willensbildung des VB nicht teil[99]); vielmehr stellt es eine Einrichtung dar, die das nötige Material für die Sitzungen des VBR und der VBV herbeizuschaffen hat. So hat es insbesondere diesen beiden Organen in der Ausarbeitung und Vorbereitung von Entscheidungen und Empfehlungen hilfreich beiseite zu stehen[100]). Innerhalb des Sekretariates bestehen eine Reihe von Abteilungen, die aus sachkundigen Beamten zusammengestellt sind, und die für die verschiedensten Gebiete zuständig sind. So behandelt die IV. Abteilung soziale Fragen. Innerhalb dieser Abteilungen bestehen wiederum Kommissionen und Komitees, die teils ständiger teils temporärer Natur sind. Wie weiter unten zu behandeln sein wird, ist innerhalb der IV. Abteilung eine Kommission für Jugendschutz gegründet worden, die ihrerseits wieder in ein Komitee zur Bekämpfung des Mädchenhandels und in ein Komitee für Kinder- und Jugendlichenschutz zerfällt.

Was den Aufgabenkreis des VB anbelangt, so erstreckt er sich auf drei Gebiete, nämlich auf die Förderung des Friedens, der wirtschaftlichen und der kulturellen Interessen (Präambel, Art. 8, 11 ff. und 23 der Satzung). Jedoch sind die beiden letzten Gebiete, die dem Zwecke positiver Friedensbetätigung dienen[101]), und zu denen auch der Kinder- und Jugendlichenschutz zu rechnen ist, in der Satzung nicht präzisiert worden. Dies konnte wahrscheinlich nicht geschehen, weil die Unterschiede auf diesen Gebieten in den verschiedenen Staaten zu groß waren, und eine klare Feststellung von Rechtsätzen zu leicht die Ablehnung einer großen Anzahl von Staaten finden konnte. Man begnügte sich daher im Rahmen des Art. 23 vier Mindestforderungen aufzustellen, deren Durchführung den Mitgliedstaaten zur Pflicht gemacht wurde. Neben der Verpflichtung, menschliche Arbeitsbedingungen zu schaffen (Art. 23 a), kommt für unsere Abhandlung noch die Verpflichtung in Betracht, den Mädchenhandel zu bekämpfen (Art. 23c). Jedoch hatte der VB gerade in Hinsicht auf die Förderung der wirtschaftlichen und kulturellen Interessen der Staaten seinen Wirkungskreis immer weiter ausgebaut, und so hat er sich u. a. mit fast allen Fragen des Kinder- und Jugendlichenschutzes befaßt. Dieser Ausbau seines Tätigkeitsbereiches erscheint umso verständlicher, je erfolgloser seine Arbeit in politischer Hinsicht verläuft[102]).

[98]) C. Schmitt, a. a. O. S. 6.

[99]) Daß jedoch in der Praxis der Generalsekretär auch in politischer Hinsicht einen großen Einfluß hat, zeigt Wegner, Geschichte, S. 330.

[100]) Diese Tätigkeit ergibt sich aus der Eigenschaft des Generalsekretärs als Sekretär des VBR und der VBV gem. Art. 6 IV des Paktes. Vgl. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 97.

[101]) Liszt-Fleischmann, a. a. O. S. 399.

[102]) Liszt-Fleischmann, a. a. O. S. 397.

Die rechtliche Struktur des VB ist stark umstritten. Im wesentlichen geht dieser Streit dahin, ob es sich bei dem VB um einen „Staatenbund" bzw. eine ihm verwandte Erscheinung oder aber um einen „völkerrechtlichen Verwaltungsverein" handelt.

Den Staatenbund darf man als eine organisierte dauernde Verbindung von unabhängigen Staaten ansehen, die begrenzten Zwecken dient, jedoch im wesentlichen für die Sicherung des Friedens nach außen und für die Wahrung des Friedens nach innen zu sorgen hat[103]). Fleischmann glaubt, daß im großen und ganzen der VB unter diese Begriffsbestimmung gestellt werden könnte, jedoch erkennt er auch an, daß die geschichtliche Entwicklung den Staatenbund auf Staaten einer bestimmten engeren kulturellen oder nationalen Gemeinschaft beschränkt hat und daß er die Tendenz verfolgt, sich zu einem immer enger und enger werdenden Zusammenschluß zu entwickeln. Er kommt auf Grund dieser Erkenntnis zu dem Ergebnis, daß ein „politisch Zusammengestimmtsein in keiner Weise ein Merkmal des VB sei", daß aber sonst in vielen Dingen der VB mit dem Staatenbund übereinstimme. Daher vertritt er die Auffassung, daß der VB eine Parallelerscheinung zu dem Staatenbund darstelle, die es gestatte, ihn gleich jenem zu behandeln[104]). Dieser Anschauung folgt in vielen Punkten Körling, der die Behauptung aufstellt, daß zwischen dem VB und dem Staatenbund weitgehendste Übereinstimmung herrsche, daß aber im Ergebnis das Gebilde des VB etwas absolut Neues darstelle, das sich nicht als ganzes in die bisher bekannten Typen völkerrechtlicher Staatenverbindungen einreihen lasse[105]).

Im Gegensatz zu diesen Autoren wird namentlich von Carl Schmitt[106]) und Wegner[107]) die Ansicht vertreten, daß es sich bei dem VB rechtlich um einen „völkerrechtlichen Verwaltungsverein" handele[108]).

Was ist nun ein solcher Verwaltungsverein? Während die völkerrechtlichen Staatenverbände, seien sie Staatenbünde, Bundesstaaten, Allianzen oder dergl., die Staaten in ihrem ganzen politischen Sein erfassen, wollen dagegen die Verwaltungsvereine lediglich einzelne Verwaltungsangelegenheiten, wie sie die solidarischen Interessen der beteiligten Staaten ergeben, regeln[109]).

Zunächst hat man gegen die Auffassung Front gemacht, daß der VB ein Staatenbund sei. Mit Recht wird in Abrede gestellt, daß die Mitgliederstaaten des VB mit ihrem ganzen politischen Sein in diese Institution hineingegangen seien[110]). Dieser Behauptung steht auch nicht der Art. 15 Abs. 6 entgegen, auch nicht der Art. 17, der die Zielrichtung nach etwas Höherem, nach einem Welt- oder Über-

---

[103]) Schücking-Wehberg, a. a. O. Bd. I, S. 83.
[104]) Liszt-Fleischmann, a. a. O. S. 393. Vgl. auch Niemeyer, Rühland, Spiropolos, a. a. O. S. 26, Anm.
[105]) Körling, a. a. O. S. 85; ähnlich Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 15.
[106]) C. Schmitt, a. a. O. S. 12 f.
[107]) Wegner, Rechtswissenschaft, Geschichte und Diskussionsrede.
[108]) So auch Hatschek, a. a. O. S. 141.
[109]) Drünkler, a. a. O. S. 3.
[110]) Z. B. von Wegner, Geschichte, S. 328.

staat angeben möchte, indem er sogar Staaten, die nicht der Versailler Einrichtung angehören, Verpflichtungen auferlegen möchte. Für die Struktur des VB sind dagegen bedeutsamer die Vorschriften der Art. 1 u. 5 des Paktes, die die Souveränität der Mitglieder unangetastet lassen. So ist jedes Mitglied in der Lage, wieder aus der Gemeinschaft auszutreten, ferner kann es nicht in wichtigen Angelegenheiten überstimmt werden [111]). Auch der Gedanke des VB, alle Staaten zu umfassen — Universalitätsprinzip — spricht gegen den Staatenbund, denn ein solcher stellt sich politisch als ein „Bund im Gegensatz zu anderen Staaten" dar, wie Max Huber treffend ausführte [112]).

Man darf den Autoren beipflichten, die in dem VB nichts anderes sehen als einen Zweckverband, als eine günstige „Konferenzgelegenheit", als ein „Büro für gute Dienste und Vermittlungen" [113]) oder als ein „clearing office for international disputes" [114]). Eine derartige Einrichtung kann aber sehr gut unter die Begriffsbestimmung der völkerrechtlichen Verwaltungsgemeinschaft gebracht werden. Wenn der Kommentar von Schücking-Wehberg von dem Willen des VB, politisch zu sein, ausgeht, um zur Ablehnung des Begriffs „Verwaltungsunion" [115]) und zur Bejahung der Definition „Staatenbund" zu kommen [116]), so dürfte die geschichtliche Entwicklung, die der VB genommen hat, gezeigt haben, daß es sich lediglich um einen Willen handelte, der in der Praxis nicht verwirklicht werden konnte. Denn immer mehr und mehr schwand die politische Bedeutung des VB, bis er zuletzt nicht mehr in der Lage war, Streitigkeiten unter seinen Mitgliedern zu schlichten. Je mehr aber seine politische Tätigkeit den erwünschten Erfolg nicht herbeizuführen in der Lage war, desto mehr versuchte der VB seine Arbeit auf dem Gebiete der Pflege wirtschaftlicher und kultureller Interessen zu verstärken. Daß eine Einrichtung, die sich im wesentlichen mit derartigen Fragen befaßt, eine Verwaltungsgemeinschaft darstellt, dürfte nicht zu bestreiten sein. Wir dürfen also zu dem Ergebnis kommen, daß es sich bei dem VB um eine völkerrechtliche Verwaltungsgemeinschaft (Verein, Union) handelt, der man Völkerrechtssubjektivität zuerkennen muß, damit sie ihre Aufgaben erfüllen kann.

§ 2. Die internationale Konferenz von 1921 und ihre Folgen.

Nach dem Kriege wurden durch Artikel 282 17 VV die Verträge von 1904 und 1910 dem Deutschen Reich gegenüber wieder in Kraft gesetzt [117]).

Bereits auf der ersten Sitzung des VB, der gem. Artikel 23 c des Paktes mit „der Oberaufsicht über die Verträge betraut ist, die

[111]) Vgl. hierüber die Ausführungen von Drünkler, a. a. O. S. 21.
[112]) M. Huber, a. a. O. S. 371.
[113]) C. Schmitt, a. a. O. S. 12; Wegner, Rechtswissenschaft, S. 97.
[114]) C. Schmitt, a. a. O. S. 13.
[115]) Schücking-Wehberg, a. a. O. S. 87.
[116]) Ders. S. 83 ff.; Kraus, Vom Wesen des Völkerbundes, S. 28 f.
[117]) RGBl. 1919, S. 687 f.

sich auf den Handel mit Mädchen und Kindern beziehen", hatte sich der VBR mit der Frage der Überwachung des Mädchen- und Kinderhandels befaßt. Er genehmigte die Ernennung eines besonderen Funktionärs, der dem Sekretariat beigeordnet war, und der alle Nachrichten über den Handel einzuholen hatte [118]).

Auf Grund der Anregung des rumänischen Berichterstatters hatte die erste VBV beschlossen, an alle Mitgliedstaaten einen Fragebogen herausgehen zu lassen bezüglich der Maßnahmen, die bisher von den einzelnen Regierungen ergriffen oder beabsichtigt worden waren, um dem Treiben der Händler ein Ende zu bereiten. Ferner wurde bestimmt, eine Konferenz einzuberufen, um die Ansichten der Regierungen mit dem Fragebogen in Einklang zu bringen, und um „sich zu bemühen, eine allgemeine Verständigung zwischen den Regierungen zu schaffen, die eine vereinte Tätigkeit ermöglichen soll" [119]).

Diese Konferenz hatte in Genf vom 30. VI. bis zum 5. VII. 1921 unter der Leitung des VB getagt. Besucht wurde sie von 34 Staaten und zahlreichen internationalen Organisationen.

Auf der Konferenz wurde zunächst die wohltätige Wirkung der Verträge von 1904 und 1910 festgestellt. Man stellte sich auf den Standpunkt, daß jene Verträge im Falle ihrer vollständigen und allgemeinen Durchführung ein geeignetes Kampfmittel gegen den Handel seien. Man wandte sich daher an den VBR mit der Bitte, so eindringlich wie nur möglich auf die Mitglieder des VB einzuwirken, das Abkommen von 1904 und das Übereinkommen von 1910 zu ratifizieren [120]).

Auf der Konferenz wurde weiterhin eine Reihe von Beschlüssen gefaßt, die zu einem Schlußprotokoll zusammengefaßt wurde, und die u. a. eine genauere Fassung der ersten Verträge verlangte [121]). So forderte man in diesen Beschlüssen die Heraufsetzung des Zustimmungsalters im Übereinkommen von 1910 (Ziffer B) auf das 21ste Lebensjahr, die Bestrafung des versuchten Mädchenhandels und die Ausdehnung des Schutzes auf die farbigen Frauen. Um das Zusammenwirken zwischen den Regierungen und den Organisationen, die sich mit der Bekämpfung des Mädchenhandels beschäftigen, zu gewährleisten, schlug die Konferenz vor, bei dem VB eine ständige beratende Kommission zu schaffen. Dieser Kommission, die aus Vertretern der Regierungen und der Organisationen bestehen müßte, sollte die Aufgabe zuteil werden, dem VBR bezüglich der allgemeinen Überwachung der Durchführung der sich auf den Handel mit Frauen und Kindern beziehenden Verträge ebenso wie hinsichtlich aller internationalen Fragen, die diesen Gegenstand beträfen, Gutachten zu liefern. Ferner wurde noch vorgeschlagen, daß alle Regierungen und Vereinigungen über alle den Handel betreffenden Fragen Berichte an den VB zu senden hatten. In weiteren Beschlüssen befaßte man sich mit dem

---

[118]) OJ. 1920, S. 118.
[119]) I. VBV. pl., S. 551.
[120]) doc. C. 223. M. 162.
[121]) Wortlaut des Schlußprotokolles: II. VBV, pl., S. 499.

Schutz allein reisender Frauen und mit dem Mißbrauch der Adoptionsbestimmungen. Auch an die Frage der Reglementierung der Prostitution wurde gedacht. Obwohl sich die Mehrheit der Regierungsvertreter für die Aufhebung der Reglementierung aussprach, kam es nicht zu einer Beschlußfassung, da die hierfür erforderliche Stimmenmehrheit nicht erreicht worden war [122]). Das Schlußprotokoll wurde ausnahmslos von allen auf der Konferenz anwesenden Regierungsvertretern unterschrieben.

Im September desselben Jahres ließ der englische Vertreter im VBR dem Sekretariat den Entwurf einer „Internationalen Konvention zur Unterdrückung des Mädchen- und Kinderhandels" zugehen. Diesem Entwurf hatte das Schlußprotokoll als Grundlage gedient [123]). Über die Frage der Berechtigung der VBV, den Entwurf anzunehmen, waren die Ansichten getrennt. Die eine Meinung ging dahin, daß die Versammlung berechtigt wäre, den Entwurf anzunehmen. Sie begründete ihre Ansicht damit, daß der VB mit der Kontrolle der Durchführung der den Handel bezüglichen Abkommen beauftragt sei, und daß der VB zu diesem Zweck eine internationale Konferenz einberufen habe, und daß endlich der vorgeschlagene Konventionsentwurf, wie ein juristisches Unterkomitee festgestellt hatte, juristisch identisch mit dem Schlußprotokoll der Konferenz sei. Im übrigen, so führten die Verfechter dieser Ansicht aus, dürfe der VB nicht eine Tat verzögern, mit der alle Staaten, wie das Ergebnis der Konferenz gezeigt hatte, grundsätzlich einverstanden seien, und es sei geradezu Pflicht der Versammlung, sich unverzüglich für die Annahme des Konventionsentwurfes zu entscheiden. Nach der anderen Meinung hätten die Aussprachen auf der Konferenz keineswegs gezeigt, daß man den Abschluß eines Vertrages beabsichtigte. Außerdem sähe man in dem Entwurf nicht die Gleichheit des Schutzes aller Frauen, d. h. sowohl der weißen wie der farbigen, gewährleistet. Man glaubte daher, daß es angebrachter wäre, den Text des Entwurfes den Regierungen zur Stellungnahme zu übersenden.

Nach einer längeren Aussprache bekannte sich die VBV zu der ersten Ansicht und nahm eine Entschließung an, die die mit entsprechenden Vollmachten versehenen Vertreter aufforderte, den Entwurf unverzüglich zu unterzeichnen und die anderen Vertreter ersuchte, sich diese Vollmachten von ihren Regierungen zu erbitten [124]). Während oder unmittelbar nach der Versammlung hatten 18 Staaten den Entwurf unterzeichnet [125]).

Im einzelnen enthält das „Internationale Übereinkommen zur Unterdrücknug des Frauen- und Kinderhandels", das in Genf vom 30. IX. 1921 bis zum 31. III. 1922 zur Unterzeichnung ausgelegen hatte, folgende Bestimmungen [126]):

[122]) Hatschek, a. a. O. S. 266.
[123]) doc. 240. M. 176, 1921. IV.
[124]) II. VBV, pl. S. 529.
[125]) Tätigkeit des VB, I, S. 134.
[126]) RGBl. 1924, II, S. 189 ff.

Zunächst wird allen Vertragsteilnehmern, die bisher an den Verträgen von 1904 und 1910 noch nicht beteiligt waren, die Verpflichtung auferlegt, die Ratifikationsurkunden oder die Beitrittserklärungen zu diesen Verträgen in den dort vorgeschriebenen Formen zu übermitteln (Art. 1). Dann haben nach Artikel 2 die Regierungen alles zu tun, um die Personen zu ermitteln und zur Bestrafung zu bringen, die Handel mit Kindern beiderlei Geschlechts treiben. Als Handel sind die strafbaren Handlungen des Artikels 1 des Übereinkommens von 1910 zu verstehen. Weiterhin haben die Vertragsteilnehmer alle Maßnahmen zu ergreifen, um auch den Versuch zu den genannten strafbaren Handlungen unter Strafe zu stellen (Art. 3). Im Artikel 5 wird das Zustimmungsalter auf das 21ste Lebensjahr erhöht. Die anderen Artikel behandeln die Auslieferung des Täters (Art. 4), die Überwachung der Stellenvermittlungen (Art. 6), den Schutz der auf Auswandererschiffen reisenden Frauen und Kinder (Art. 7) und endlich Fragen, die die Ratifikation des Vertrages betreffen.

§ 3. Die Tätigkeit der beratenden Kommission zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels.

1.) Die Tätigkeit der Kommission bis zu ihrer Neugestaltung.

Der VBR verwirklichte den Wunsch der internationalen Konferenz (Schlußprotokoll XI) und setzte eine beratende Kommission für Mädchen- und Kinderhandel ein. Diese Kommission setzte sich, wie die Konferenz empfohlen hatte, aus Vertretern von Regierungen und aus Vertretern verschiedener internationaler Organisationen zusammen. Die letzteren gehörten der Kommission als Beisitzer an[127]). Ferner war in der Kommission noch das IAA in Gestalt eines Funktionärs vertreten, der die Verbindung zwischen der Kommission und dem IAA aufrechtzuerhalten hatte.

Zu den Aufgaben der Kommission gehört, so viele Staaten wie nur möglich zu der Ratifikation der bestehenden Verträge zu veranlassen. Außerdem sollte die Kommission die Regierungen in ihrem Kampf gegen den unsittlichen Handel durch Rat und Tat unterstützen. Um diese Hilfe zu ermöglichen, sollten die Regierungen der Kommission zu ihrer jährlichen Tagung Berichte über die auf Grund der Abkommen durchgeführten Maßnahmen senden. Auch die privaten Verbände sollten über ihr Wirkungsfeld Bericht erstatten. Die so erhaltenen Nachrichten konnten der Kommission die nötige Grundlage für eine eingehende Aussprache geben und sie in die Lage versetzen, Zweifelsfragen zu klären und den einzelnen Regierungen und privaten Organisationen die Unterlagen für eine wirkungsvollere Bekämpfung des Handels zu geben. Diese Unterlagen, die die Gestalt von Berichten

[127]) Über die Zusammensetzung der Kommission vgl. doc. A. 9. (1) 1922, IV, S. 3; OJ. 1922, S. 112.

und Empfehlungen haben konnten, gingen zunächst an die VBV und an den VBR, und der letztere veranlaßte ihre Zusendung an die einzelnen Regierungen und Verbände. In jeder dieser Stellen war der zur Erörterung stehende Gegenstand einer eingehenden Aussprache unterworfen.

Bis zur Neugestaltung, die im Jahre 1925 stattfand, hatte sich die Kommission in der Hauptsache mit folgenden Fragen befaßt: Errichtung von Zentralbehörden in den verschiedenen Ländern, Beschäftigung von Frauen und Kindern in Theatern, Varietees und Konzertsälen, Verbot der Beschäftigung von Ausländerinnen in Bordellen, Überwachung der Auswanderinnen und Errichtung eines Untersuchungsausschusses.

Bereits auf der ersten Tagung der Kommission wurden Maßnahmen besprochen, die geeignet erscheinen, die Gefahren des Mädchenhandels, wenn auch nicht zu beseitigen, so doch nicht unwesentlich zu verringern. In der voreiligen Annahme von ausländischen Verträgen an Theatern, Varietees und derartigen Vergnügungsstätten sah die Kommission ein Gefahrenmoment, dem Handel ausgeliefert zu werden. Die Kommission empfahl daher den zuständigen nationalen Behörden, wenn sie Paßgesuche von jungen Mädchen erhielten, die Beschäftigung im Auslande suchten oder einen Vertrag für das Ausland unterschrieben hatten, diese Mädchen vor den Gefahren eines solchen Vertrages zu warnen und sie gegebenenfalls über die Art des Vertrages, den sie unterschrieben hatten, aufzuklären. Weiterhin gab die Kommission den Regierungen den Rat, die Frage zu prüfen, ob es nicht zweckmäßig erscheine, gesetzgeberische Maßnahmen zum Schutze der Minderjährigen, die Beschäftigung im Auslande suchten, zu ergreifen.

In einer anderen Empfehlung hielt es die Kommission für angebracht, daß die zuständigen Behörden die Verhältnisse untersuchten, unter denen Mädchen in Theatern, music-halls usw. beschäftigt wurden. Diese Betriebe sollten auch von den Behörden überwacht werden. Dadurch sollte verhindert werden, daß die jungen Mädchen in diesen Betrieben in unsittlicher Weise ausgebeutet und damit Gegenstand des Mädchenhandels wurden. Dann wurde noch empfohlen, den Ausländerinnen den gleichen Schutz wie den einheimischen Mädchen zu gewähren. Auch sollte den ausländischen Mädchen nach Beendigung eines zeitweiligen Vertrages die Rückkehr in die Heimat erleichtert werden [128]).

Bezüglich der auswandernden Frauen und Kinder wurde vorgeschlagen, die Lösung dieses Problems der IAK zu übergeben. Auf der achten Tagung dieser Konferenz kam dann auch eine Empfehlung betreffend den Schutz auswandernder Frauen und Mädchen an Bord von Schiffen zustande. Danach soll, wenn sich an Bord eines Auswandererschiffes unter den Auswanderern wenigstens 15 Frauen und Mädchen befinden, die nicht von einer verantwortlichen Person begleitet werden, für diese Personen eine besonders geeignete Frau bestellt

[128]) doc. C. T. F. E. 359 (1), S. 4, Entschl. 7.

werden, die keine sonstigen Dienstangelegenheiten auszuüben hat, sondern lediglich für das moralische und materielle Wohl dieser Auswanderer bedacht sein muß. Diese Frau hat der Behörde, von der sie bestellt worden ist, einen Bericht über ihre Tätigkeit zu erstatten, der den beteiligten Regierungen zugänglich zu machen ist[129]).

Auf Wunsch der dritten VBV beschäftigte man sich auf der zweiten Tagung der Kommission mit der Frage der Beschäftigung von Ausländerinnen in öffentlichen Häusern. Den Anlaß für diese Anregung bildeten die Ausführungen des polnischen Vertreters auf der Versammlung. Er hob hervor, daß eine Frau in einem fremden Lande, der Sprache und der Lebensgebräuche zumeist unkundig und zudem noch oft ohne jegliche Mittel und Beistand, leichter als andere Frauen einem Händler in die Hände falle und von ihm in ein öffentliches Haus verschleppt werde. Er schlug daher vor, die Anstellung von Ausländerinnen in öffentlichen Häusern zu verbieten[130]).

Bei der Aussprache über diese Frage wurde der Einwand geltend gemacht, daß die Kommission für ihre Regelung nicht zuständig sei, da es sich um eine rein nationale Frage handele, die nicht von der Bestimmung des Artikels 23 des Paktes erfaßt sei. Dieser Einwand fand eine Widerlegung durch den Hinweis, daß die Zuständigkeit durch die Entschließung der VBV begründet sei[131]). Im übrigen ginge der internationale Charakter der Frage und damit auch die Zuständigkeit der Kommission aus den Beziehungen zwischen dem internationalen Mädchenhandel und dem Vorhandensein der Bordelle hervor; denn diese Beziehungen wären derart, daß man in den letzteren eine der Hauptursachen für den Handel sehen müßte. Andere Kommissionsmitglieder wandten sich gegen den Vorschlag, weil sie ihn nicht für geeignet hielten, den Mädchenhandel wirksam zu bekämpfen. Auch wollten sie sich nicht den Anschein geben, als ob sie ein System unterstützten — nämlich das der öffentlichen Häuser — zu welchem sie in Widerspruch stünden.

Die Mehrheit der Kommission vertrat jedoch die Ansicht, daß das Verbot der Anstellung von Ausländerinnen in öffentlichen Häusern den ersten Schritt darstelle für eine allgemeine Abschaffung jener Häuser. Es kam daher eine Entschließung zustande, in der die Kommission empfahl, ohne die Frage der Reglementierung brühren zu wollen, keine Ausländerin in einem Bordell mehr anzustellen noch dort ihren Beruf als Prostituierte ausüben zu lassen.

In diesem Zusammenhang verdienen noch zwei weitere Empfehlungen der Kommission Erwähnung.

In der einen wurden die Regierungen, die das System der Reglementierung eingeführt hatten, gebeten, über die Art und die Ergebnisse dieses Verfahrens Auskunft zu geben. Gleichfalls um Berichterstattung wurden die Regierungen ersucht, die dieses System aufgegeben hatten[132]).

---

[129]) International Labour Conference 1926, Bd. 1, S. 439.
[130]) VBV, pl. 1922, I, S. 234.
[131]) Daselbst, S. 336.
[132]) OJ. 1923, S. 655.

Auf Anregung des amerikanischen Vertreters fand schließlich eine Aussprache über die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses statt, der an Ort und Stelle die Auswirkungen des Handels und die dagegen getroffenen Maßnahmen der Regierungen beobachten sollte. Man ging davon aus, daß die Nachrichten der einzelnen Regierungen nicht vollständig sein könnten, da der Handel international sei und die Händler ihre Tätigkeit in verschiedenen Staaten ausübten. Die Kommission hielt es deshalb für erforderlich, daß sachverständige Beobachter in allen für den Handel in Betracht kommenden Ländern Auskünfte sammeln sollten. Infolgedessen bat die Kommission in einer Entschließung den VBR, einen oder mehrere Sachverständige zu ernennen, die in den betreffenden Ländern mit Unterstützung der Regierungen und der von diesen ernannten Sachverständigen Untersuchungen anstellen sollten[133]).

Der VBR begrüßte den Vorschlag der Kommission und beauftragte das Sekretariat, die Regierungen zu ersuchen, den Sachverständigen jede nur mögliche Unterstützung bei ihrer Reise zu gewähren. Auf einer Tagung am 7. VII. 1923 wurden die Sachverständigen von dem VBR ernannt[134]). In geldlicher Hinsicht wurde die Untersuchung durch eine Spende des amerikanischen Büros für soziale Hygiene ermöglicht.

2.) Die Tätigkeit des neugestalteten Komitees zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels bis zur diplomatischen Konferenz von 1933.

Im Mai 1925 wurde die beratende Kommission zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels neugestaltet, da die VBV auf ihrer fünften Tagung beschlossen hatte, dem VB die Aufgaben zuzuweisen, die bis dahin die „International Association for the Protection of Children" in Angriff genommen hatte[135]). Die neue Kommission erhielt den Namen „Beratende Kommission für Kinder- und Jugendschutz" und zerfiel in zwei Komitees, nämlich in ein Komitee zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels und in ein Komitee für Kinderschutz. Im Rahmen dieses Kapitels braucht nur die Tätigkeit des ersteren Komitees Erwähnung zu finden.

Die Grundlage für die weitere Tätigkeit des Komitees bildeten wieder die Nachrichten, die die Regierungen und die Organisationen dem Sekretariat einsandten. Einen weiteren Beitrag für den Kampf des Komitees gegen den Handel bildete die Sammlung von Gesetzen und Verordnungen, die in den verschiedenen Ländern sich gegen den Mädchenhandel wandten. Bereits im Jahre 1930 konnte das Komitee feststellen, daß die Gesetze von 90 Staaten, Mandatsgebieten und Kolonien gesammelt worden waren, und daß man bald in der Lage wäre, sie zu veröffentlichen[136]).

[133]) ÖJ. 1923, S. 656.
[134]) ÖJ. 1923, S. 937.
[135]) ÖJ. 1924, S. 538; V. VBV, pl. S. 177; 461; ÖJ. 1925, S. 135 f., 221.
[136]) ÖJ. 1930, S. 572.

Für ihre Arbeit konnte die Kommission jetzt auch die Untersuchungen auswerten, die der Sachverständigenausschuß in Europa, dem Mittelmeerbecken und in Amerika angestellt hatte. Auf Grund dieser Untersuchungen mußte festgestellt werden, daß immer noch ein sehr schwungvoller Handel betrieben wurde. So wurden noch jährlich Hunderte von Frauen und Mädchen — manchmal waren es noch Kinder im Alter von 14 bis 16 Jahren — zum Zwecke der Prostitution von einem Lande in das andere gebracht. Als Gegenstand des Handels kamen vier Arten von Frauen in Betracht. Zunächst waren es Prostituierte, die bereits früher dem unsittlichen Gewerbe nachgegangen waren, dann kamen Frauen, zumeist Minderjährige, in Frage, die die Sucht nach Reichtum und Putz in die Hände von Zuhältern und Händlern getrieben hatte. Die dritte Gruppe stellten Mädchen dar, die zu herumreisenden Artistengesellschaften gehörten und in minderwertigen Tanzlokalen, Kabaretts und ähnlichen Vergnügungsstätten auftraten. Die Gehälter dieser Mädchen reichten in der Regel für ihren Lebensunterhalt nicht aus, und nur zu schnell durften die Mädchen feststellen, daß ihre wahre Tätigkeit darin bestehen sollte, ihren Leib für Entgelt preiszugeben und damit sich und dem Betrieb, in dem sie tätig waren, Kunden zuzuführen. Und endlich war der schlimmste Fall der, daß junge, unschuldige Mädchen mit Hilfe wirklicher und vorgetäuschter Ehen dem Handel ausgeliefert wurden. Der Bericht der Sachverständigen wies auch darauf hin, daß die Händler es sehr gut verstünden, mit Hilfe gefälschter Geburts-, Heirats- und Sterbeurkunden den Nachforschungen der Polizeibehörden aus den Weg zu gehen. Als die Haupthandelswege des Handels bezeichnete der Ausschuß den Weg von Österreich, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Polen, Rumänien, Spanien und der Türkei nach Süd- und Mittelamerika, vor allen Dingen nach Argentinien, Brasilien, Mexiko, Panama und Uruguay, ferner nach Ägypten und anderen Teilen Nordafrikas [137]).

Auf Grund dieses Berichtes hielt es das Komitee für erforderlich, noch einmal darauf hinzuweisen, daß der internationale Kampf gegen den Mädchenhandel bisher noch nicht zur völligen Entfaltung kommen konnte, da immer noch eine Anzahl von Regierungen sich nicht den bestehenden Verträgen angeschlossen hatte. Es müßte daher mit Nachdruck auf diese Regierungen eingewirkt werden, damit auch sie den internationalen Verträgen beiträten. Was die Frage der Anstellung von Frauen und Mädchen im Auslande anbelangt, so forderte das Komitee die Inangriffnahme von Maßnahmen zum moralischen und materiellen Schutz dieser Frauen. Es nahm eine Entschließung an, in dem das Sekretariat aufgefordert wurde, gemeinsam mit dem IAA eine Untersuchung über dieses Gebiet anzustellen. An den VBR wurde die Bitte gerichtet, die Regierungen zu ersuchen, die Bedingungen zu überprüfen, unter denen junge Mädchen unter 18 Jahren zur Erfüllung eines Arbeitsvertrages ins Ausland

[137]) Ten Years . . . S. 293; Bericht des Ausschusses; doc. C. 52 M. 52. 1927, IV.

gehen dürften[138]). Auf einer der nächsten Tagungen des Komitees wurde das IAA gebeten, Auskünfte bei den einzelnen Berufsorganisationen einzuholen. Gleichzeitig wurde ein Fragebogen, der die Beschäftigung junger Artistinnen behandelte, entworfen und an die Regierungen versandt[139]). Auf seiner elften Tagung konnte das Komitee zu der Feststellung gelangen, daß seine Entschließungen, Empfehlungen und Veröffentlichungen viel dazu beigetragen hatten, den Regierungen zu helfen, die nötigen Maßnahmen zum Schutze der jugendlichen Artistinnen zu ergreifen[140]).

Auf der achten Tagung der VBV erörterte man die Frage der Abschaffung der öffentlichen Häuser, da auch nach der Ansicht des Sachverständigenausschusses diese eine der Hauptursachen für den Handel bildeten. In einer Entschließung wurde das Komitee beauftragt, zu prüfen, ob es nicht angebracht wäre, allen Regierungen die Abschaffung der öffentlichen Häuser zu empfehlen[141]). Das Komitee beschloß, alle Gesetze und Verordnungen zu sammeln, die mit Rücksicht auf die öffentliche Ordnung und Gesundheit von den Staaten erlassen worden waren, die das System der öffentlichen Häuser abgeschafft hatten[142]). Als Ergebnis dieser Untersuchung war zu verzeichnen, daß die Furcht, die Abschaffung der öffentlichen Häuser könnte eine Vermehrung der Geschlechtskrankheiten herbeiführen oder der öffentlichen Ordnung schädlich sein, zu Unrecht bestand. Weiterhin hatte es sich gezeigt, daß durch die Schließung dieser Häuser die Gefahren des Mädchenhandels nicht unwesentlich vermindert worden waren. Die erhaltenen Antworten wurden an die Regierungen weitergeleitet, die das System der öffentlichen Häuser noch nicht abgeschafft hatten[143]). Auf seiner Tagung im Jahre 1931 prüfte das Komitee die Anregung der elften VBV, das Sekretariat zu beauftragen, die zwei Systeme, die in enger Beziehung zu der Abschaffung der öffentlichen Häuser standen, einer Untersuchung zu unterziehen. Beide Systeme betrafen die Behandlung der Geschlechtskrankheiten. Während das eine System freiwillige Behandlung vorsah, verlangte das andere obligatorische Behandlung. Das Komitee beschloß aber, diese Frage zu vertagen, da man auf Grund der medizinischen Bedeutung des ganzen Problems erst den Abschluß der Arbeiten des Hygienekomitees und des Weltverbandes zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten abwarten zu müssen glaubte.

Da der Sachverständigenausschuß wertvolles Material für die Bekämpfung des Mädchenhandels gegeben hatte, wurde auf der zehnten VBV der Beschluß gefaßt, die Untersuchungen auf den Fernen Osten auszudehnen, nachdem dies bereits die siebente Tagung des Komitees angeregt hatte[144]). Dieser neue Sachverständigenausschuß,

[138]) ÖJ. 1927, S. 902 ff.
[139]) ÖJ. 1928, S. 991 u. 996.
[140]) ÖJ. 1932, S. 1293.
[141]) VIII. VBV, pl. 1927, S. 123.
[142]) ÖJ. 1929, S. 1099.
[143]) ÖJ. 1930, S. 574; doc. C. T. F. E. 466 (I).
[144]) X. VBV, pl. S. 124; ÖJ. 1928, S. 992 f.

dessen Mission abermals durch eine Spende der Amerikaner ermöglicht wurde, prüfte in den Jahren 1930 bis 1932 die Verhältnisse in folgenden Staaten: Siam, Indo-China, Macao, Philippinen, Straits-Settlements, Malayenstaaten, Indien, Pondicherry, Ceylon, Iran, Irak, Syrien und Palästina.

In dem Bericht über seine Untersuchungen ging der Ausschuß von den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen der besuchten Staaten aus und schilderte die Möglichkeiten, in diesen Ländern den Handel zu bekämpfen. Wie in dem ersten Bericht, so wurde auch hier die Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit, der Errichtung von Zentralbehörden, des Austausches von Nachrichten betont. Auch dieses Mal hatte es sich erwiesen, daß die öffentlichen Häuser das wichtigste Absatzgebiet für die Händler darstellten, und daß man mit ihrer Auflösung das Übel mit der Wurzel ausrotten würde. Besonders empfahl der Ausschuß der Polizei, auf die Einwanderung von Minderjährigen zu achten. Eine enge Zusammenarbeit der chinesischen mit den verschiedenen Behörden der ausländischen Konzessionsmächte und der Missionsgesellschaften erschien den Sachverständigen ratsam [145]).

Das Komitee befaßte sich mit einer Frage, die in einem engen Zusammenhang mit dem Verbot der Beschäftigung von Ausländerinnen in öffentlichen Häusern stand, nämlich der der Ausweisung von ausländischen Prostituierten. Auf der ersten Tagung nach der Neugestaltung drückte das Komitee den Wunsch aus, daß die zuständigen Behörden, ehe sie zu der Ausweisung schritten, alle in Betracht kommenden Wohltätigkeitsorganisationen von der in Aussicht genommenen Maßnahme benachrichtigen sollten. Diese Vereine sollten dann ihrerseits sich für das Schicksal der Prostituierten interessieren und ihnen unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Freiheit die Möglichkeit verschaffen, eine neue Existenz aufzubauen [146]). Um diese Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Vereinen zu erleichtern, schlug das Komitee vor, eine Liste aller Vereinigungen, die bereit wären, sich der ausländischen Prostituierten anzunehmen, zusammenzustellen und an die Zentralbehörden zu versenden [147]). Erst einige Jahre später befaßte man sich wieder eingehend mit dem Problem. Das Komitee hatte auf seiner Tagung im Jahre 1931 zu einer Denkschrift des Internationalen Büros zur Bekämpfung des Mädchenhandels Stellung zu nehmen. Im einzelnen enthielt die Denkschrift folgende Forderungen: Verbot für die Prostituierten, ein fremdes Land zu betreten, Vorbereitung auf die Heimschaffung von minderjährigen Mädchen, die der Prostitution im Ausland nachgingen, und aller Ausländerinnen, die sich einer Gesetzesübertretung schuldig gemacht hatten, Schutz und Beistand dieser Frauen durch wohltätige Organisationen. Da sich aber eine Reihe von Regierungen und Verbänden gegen diesen Vorschlag wandte, weil sie in ihm die Wieder-

[145]) Ten Years . . . S. 227; League of Nations, 1933, S. 237; Bericht, C. T. F. E. 606.
[146]) OJ. 1925, S. 910.
[147]) OJ. 1926, S. 907 f.

einführung der gesetzlichen Aufsicht sah, die bereits viele Staaten abgeschafft hatten, und ihn überdies für nicht genügend erachtete, den Handel zu bekämpfen, beschloß man, die Angelegenheit auf die nächste Tagung zu vertagen [148]). Auf dieser Tagung wurde dem Komitee ein Bericht vorgelegt, der insbesondere die starken Bestrebungen darlegte, die gegen alle Zwangsmaßnahmen zur Ausweisung von Prostituierten vorhanden waren. Das Komitee erkannte, daß das Problem der Ausweisung nicht von der Frage des Beistandes zu trennen war, der den ehemaligen Prostituierten gewährt werden müßte, damit sie auf eine ehrliche Art und Weise ihren Lebensunterhalt verdienen könnten. In Verbindung mit dieser Frage sollte auch das Problem der Heimschaffung eine weitere Erörterung durch das Komitee finden [149]).

Um einen wirkungsvolleren Kampf gegen den Mädchenhandel führen zu können, erschien es dem Komitee notwendig, mit härteren Mitteln gegen die Zuhälter vorzugehen. So empfahl das Komitee im Jahre 1927 den Regierungen, scharfe Maßnahmen gegen die ausländischen Zuhälter zu ergreifen. So sollte ihnen der Eintritt in das Land verweigert werden, oder falls sie sich bereits innerhalb der Grenzen befänden, sollten sie ausgewiesen werden. Das Sekretariat wurde ersucht, eine Sammlung der Gesetze der verschiedenen Staaten, die sich auf die Bestrafung von Personen, die ganz oder teilweise von dem unsittlichen Gewerbe von Frauen und Mädchen lebten, bezögen, herauszugeben [150]). Auf Grund einer Empfehlung der zehnten VBV [151]), beschloß das Komitee, ein Unterkomitee zu errichten, das dem Komitee wirkungsvollere Maßnahmen gegen das Treiben der Zuhälter vorzuschlagen hatte. Im Jahre 1931 prüfte das Komitee den Entwurf zu einem Zusatzprotokoll zu der Konvention von 1921, der die Bestrafung von Zuhältern betraf. Bei der Aussprache über diesen Entwurf mußte das Komitee feststellen, daß es verschiedene Begriffsbestimmungen für den Zuhälter gab. Verschiedene Gesetzgebungen betrachteten als die wesentlichen Faktoren, die der Prostitution gewohnheitsmäßig oder gegen persönliche Vorteile geleistete Hilfe oder Unterstützung. Andere Gesetzgebungen sahen als strafbegründend den Umstand an, daß eine Person ganz oder teilweise von dem Unterhalt einer Prostituierten lebte. In anderen Ländern aber hatte man sich, um dem Treiben ein Ende bereiten zu können, beide Begriffsbestimmungen zu eigen gemacht. Nach einer längeren Aussprache wurde die Definition angenommen, die beide Tätigkeiten unter Strafe stellte. Eine Strafverschärfung sollte nach dem revidierten Vorentwurf den Zuhälter von Jugendlichen treffen. Im übrigen hielt das Komitee die in dem Entwurf niedergelegten Maßnahmen für Mindestmaßnahmen, deren Verschärfung durch die Regierungen wünschenswert wäre [152]). Dieser Vorentwurf wurde den Regierungen zur Stellungnahme vorgelegt. Die

[148]) ÖJ. 1931, S. 1272.
[149]) ÖJ. 1932, S. 1292.
[150]) ÖJ. 1927, S. 907.
[151]) X. VBV, pl. S. 124.
[152]) ÖJ. 1931, S. 1270. Wortlaut des Vorentwurfes ÖJ. 1931, S. 1274.

zu der nächsten Tagung eingegangenen Antworten eines Teiles der befragten Regierungen zeigten, daß man wohl zu einem Übereinkommen über die Begriffsbestimmung des Zuhälters, über die Frage der Auslieferung und die Frage der Zuständigkeit der Gerichte gelangen könnte, daß es aber zur Zeit schwer sein würde, den Abschluß eines internationalen Vertrages über die zu verhängenden Strafen und das ins Auge zu fassende Strafverfahren herbeizuführen [153]). Das Komitee beschloß auf Grund der eingegangenen Antworten, über die Frage noch nicht zu entscheiden, sondern noch zu warten, bis alle Regierungen ihre Ansichten geäußert hätten.

Auch mit anderen Fragen hatte sich das Komitee befaßt, die in engerer und weiterer Beziehung zu dem Mädchenhandel standen. Es soll hier auf das Problem der Eingliederung der Frau in den Polizeidienst, der Propaganda und der Aufklärung, des Einflusses des Alkohols auf den Mädchenhandel, des Heiratsalters und des Handels mit unzüchtigen Schriften und pornographischen Aufnahmen hingewiesen werden. Was die letztere Frage anbelangt, so hatte das Komitee festgestellt, daß der Handel mit diesen Schriften den Mädchen- und Kinderhandel nicht unwesentlich begünstigte, und daß es daher wünschenswert wäre, wenn möglichst viele Staaten der Konvention von 1923 beitreten würden. Diese Konvention verpflichtet die einzelnen Vertragsteilnehmer, jede Person zu bestrafen, die unzüchtige Schriften, Malereien, Drucksachen, Bilder, Zeitungen, Zeichnungen, Abbildungen, Sinnbilder, Photographien, Lichtbilder oder andere unzüchtige Gegenstände herstellt, vorenthält, einführt oder verteilt [154]).

3.) Die diplomatische Konferenz von 1933 und die weitere Tätigkeit des Komitees.

In der Zeit vom 9. bis zum 11. Oktober 1933 fand in Genf eine internationale Konferenz statt, die sich mit der Frage der Abschaffung der Altersgrenze in den Konventionen von 1910 und 1921 zu befassen hatte.

Bereits auf der Konferenz im Jahre 1921 hatte man sich mit der Aufhebung der Altersgrenze beschäftigt. So hatte damals der Vertreter der Niederlande vorgeschlagen, die Bezeichnung „minderjährig" (under age) im Artikel 1 des Übereinkommens zu beseitigen, um auch die volljährige Frau, die mit ihrer völligen Einwilligung Gegenstand des Handels würde, unter Schutz zu stellen. Obwohl sich eine Mehrheit von 17 gegen 11 Stimmen für diesen Vorschlag fand, konnte er nicht angenommen werden, da die zu einer Empfehlung notwendige $^2/_3$ Mehrheit nicht erreicht worden war [155]).

Erst durch den Sachverständigenausschuß, der die Ausdehnung des Handels zu untersuchen hatte, wurde die Frage wieder auf-

---

[153]) OJ. 1932, S. 1291.

[154]) RGBl. 1925, II, S. 280 ff. League of Nations. Treaty Series, Bd. XXVII, S. 223. Tätigkeit des Völkerbundes 1932, S. 253 ff.

[155]) Records of the Conference, S. 65; doc. C. 503. M. 244. 1932. IV. S. 1.

geworfen. Bei ihren Untersuchungen hatten die Sachverständigen festgestellt, daß immer noch 10 von Hundert der vom Handel betroffenen Opfer Mädchen unter 21 Jahren waren. Nach ihrer Ansicht müßte jedoch dieser Hundertsatz noch viel höher sein, da es sich gezeigt hatte, daß das wahre Alter der Mädchen vielfach durch falsche Geburtsurkunden und Pässe verschleiert wurde. Daher war es bisher äußerst schwierig, die Vorschriften der internationalen Konventionen zu einer wirksamen Anwendung zu bringen. Die Sachverständigen gaben deshalb in ihrem Bericht vom 17. II. 1927 die Anregung, daß „in view of the number of minor girls who are exploited under the pretence that they are over age, the question of modifying the existing Conventions might be reconsidered to see whether there is some way of meeting the difficulty." [156])

Auf Grund dieser Anregung beschäftigte sich das Komitee mit dieser Frage, und im Jahre 1929 konnte es bereits zu der Feststellung gelangen, daß überall Bestrebungen vorhanden waren, die Altersgrenze abzuschaffen. In einem Beschluß erklärte das Komitee, daß es jetzt an der Zeit wäre, dieses Problem einer erneuten Betrachtung zu unterziehen. Die Regierungen wurden gebeten, sich über eine Änderung der Übereinkommen zu äußern [157]). Auf seiner Tagung im Jahre 1930 konnte das Komitee erkennen, daß die meisten Regierungen mit der Abschaffung der Altersgrenze einverstanden waren.

Auf seiner dreizehnten Tagung teilte die VBV in einer Entschließung die Ansicht des Komitees, „daß der Mädchenhandel immer und unter allen Umständen eine höchst unmoralische Tat darstelle und daß er bestraft werden müsse, selbst wenn die Opfer volljährig seien und ihre Einwilligung gegeben hätten." Weiterhin wurde beschlossen, auf eine Revision der internationalen Übereinkommen von 1910 und 1921 im Sinne einer Beseitigung der Altersgrenze hinzuarbeiten und das Komitee zu ersuchen, durch sein juristisches Unterkomitee die Frage prüfen zu lassen, auf welche Weise die genannten Übereinkommen in dieser Richtung geändert werden könnten [158]).

Auf der nächsten Tagung des Komitees wurde auf Vorschlag des französischen Vertreters eine Entschließung angenommen, in der folgende Verbesserung des Übereinkommens von 1921 empfohlen wurde:

„Zu bestrafen ist, wer zur Befriedigung der Leidenschaften Dritter großjährige Frauen und Mädchen, selbst mit ihrer Einwilligung, zu einem ausschweifenden Leben im Auslande anstellt, verleitet oder verführt." [159])

Dieser Entwurf wurde den Regierungen übermittelt. Auf ihrer Tagung am 7. X. 1933 beschloß die VBV, noch während der Tagung eine internationale Konferenz einzuberufen, die den Abschluß eines

[156]) doc. C. 503. M. 244, S. 1.
[157]) OJ. 1929, S. 1100
[158]) XIII. VBV, pl., S. 66.
[159]) OJ. 1933, S. 1031.

internationalen Übereinkommens zur Unterdrückung des Handels mit volljährigen Frauen herbeiführen sollte[160]).

Diese Konferenz, die im Oktober 1933 stattfand, wurde von 28 Staaten besucht. Das Ergebnis der Konferenz war die Annahme eines Übereinkommens, das im wesentlichen mit dem Vorschlag des Komitees übereinstimmte. Der endgültige Wortlaut der Strafbestimmung für den Händler lautet: „Whoever, in order to gratify the passions of another person, has procured, enticed or led away, even with her consent, a woman or girl of full age for inmoral purposes to be carried out in another country, shall be punished, nothwithstanding that the various acts constituting the offence may have been commited in different countries"[161]). Dieses Übereinkommen wurde unmittelbar nach der Annahme von 18 Staaten — darunter auch Deutschland — unterzeichnet[162]).

Auch ein weiteres Problem, mit dem sich das Komitee seit geraumer Zeit befaßt hatte, ist der Lösung nahe gekommen. Es handelt sich um die Bekämpfung des Zuhältertums. Das juristische Unterkomitee, das mit der Überprüfung der Antworten der Regierungen auf die Frage nach der Annahme eines Zusatzprotokolles über die Bestrafung der Zuhälter betraut war, war bei seiner Arbeit auf Schwierigkeiten gestoßen. Diese Schwierigkeiten betrafen die Unterschiede in der Begriffsbestimmung des Zuhälters in den verschiedenen Gesetzgebungen und das Vorhandensein der öffentlichen Häuser. Aus diesen Gründen war das Komitee noch nicht in der Lage, eine endgültige Entscheidung zu fällen. Den Regierungen legte es jedoch nahe, die Bestrafung der Zuhälter strenger zu gestalten als es bisher geschehen war. Auf der Apriltagung 1934 nahm das Komitee von einer Entschließung der Internationalen Konferenz zur Vereinheitlichung des Strafrechts Kenntnis, die eine Angleichung der einzelnen nationalen Gesetzgebungen auf dem Gebiete des Zuhältertums forderte. Das Komitee bat das Internationale Büro für die Vereinheitlichung des Strafrechts als Grundlage für seine künftigen Arbeiten, „die durchgreifendsten und schärfsten Strafmaßnahmen" zu nehmen, die die Tätigkeit der Zuhälter in jeder Form bekämpfen könnten[163]). Im nächsten Jahr wurde die Frage einem besonderen Sachverständigenkomitee übergeben. Im Laufe eines Jahres hatte dieses Unterkomitee die geltenden oder in Vorbereitung befindlichen Gesetze geprüft und auf Grund dieser Unterlagen einen neuen Entwurf eines internationalen Übereinkommens zur Bestrafung der Zuhälter ausgearbeitet. Dieser Entwurf fand auch die Billigung des Komitees. Dieser Entwurf enthält folgende Bestimmungen:

Artikel 1 bestraft jede Person, die mit Hilfe irgendeines Mittels eine andere Person des einen oder anderen Geschlechts zu Zwecken der Ausbeutung der Unmoral anstiftet, verführt oder entführt. Ferner ist jede Person zu bestrafen, die das Laster ausnützt, indem sie ent-

160) XIV. VBV, pl. S. 71.
161) doc. C. 749. M. 310. 1933. IV. S. 21.
162) Daselbst S. 24 ff.
163) doc. C. 149. M. 62. 1934. IV. S. 6.

weder die Prostitution einer anderen Person unterstützt, ihr behilflich ist oder sie begünstigt oder aus dieser irgend einen Nutzen zieht (Art. 2). In dem nächsten Artikel sind einige Umstände aufgezählt, die strafverschärfend wirken sollen. So gilt insbesondere als erschwerend, wenn das Opfer noch nicht 21 Jahre alt ist. Die anderen Artikel betreffen Verwaltungsmaßnahmen und die Höhe des Strafmaßes.

Da das Komitee es für wünschenswert hielt, daß eine möglichst große Anzahl von Staaten dem Übereinkommen beiträte, so sollte den Staaten, die die Reglementierung beibehalten hatten, die Möglichkeit offen gelassen werden, die Konvention unter gewissen Vorbehalten zu unterzeichnen. Das Komitee bat den VBR, allen Regierungen den Entwurf zur Stellungnahme zu unterbreiten [164]).

Sollte dieser Entwurf Annahme durch die Staaten finden, so darf man in dem Übereinkommen einen großen Fortschritt im Kampf gegen den Mädchen- und Kinderhandel sehen, da dieser durch die Beseitigung des Zuhälterwesens ein bedeutendes Absatzgebiet verlieren würde.

Auch in der jüngsten Zeit ist die Frage der Abschaffung der öffentlichen Häuser durch das Komitee eingehend behandelt worden. Bereits früher ist erwähnt worden, daß der Sachverständigenausschuß festgestellt hatte, daß die öffentlichen Häuser mit die Ursachen für den Handel bildeten. So führte der erste Untersuchungsausschuß in seinem Bericht aus, daß „the existence of licensed houses is undoubtedly an incentive to traffic both national and international" [165]), und der zweite Bericht erklärte: „the principal factor in the promotion of international traffic in women in the East is the brothel and in the chain of brothels which are at the disposal of the traffickers, particularly the brothel in the place of the destination of the victim. The most effective remedy against the evil therefore is, in the Commission's opinion, the abolition of licensed or recognised brothels in the country concerned" [166]).

Im Jahre 1933 wurde das Sekretariat gebeten, dem Komitee Bericht zu erstatten über die Abschaffung der Bordelle in der letzten Zeit und die dadurch erzielten Ergebnisse. Insbesondere sollten in dem Bericht die Verhältnisse in den Weltstädten, Seehäfen und Garnisonstädten berücksichtigt werden [167]).

In diesem Bericht wurden 50 Staaten erwähnt, die das System der öffentlichen Häuser entweder niemals bestanden oder bereits ganz oder teilweise abgeschafft hatten. Besondere Einzelheiten wurden über die Erfahrungen in 15 europäischen Städten gegeben. Die Nachrichten bezogen sich auf den Zeitpunkt der Abschaffung der Bordelle, auf die Maßnahmen, die für die früheren Insassinnen ergriffen worden waren, auf die Gesetze und Verordnungen zum Schutze der öffentlichen Moral

[164]) doc. C. 204. M. 127. 1936. IV. S. 8 u. 12.
[165]) Report of the Special Body of Experts, doc. C. 52. M. 52, 1927, IV, S. 47.
[166]) doc. C. 849. M. 393. 1932, IV. S. 96.
[167]) doc. C. 247. M. 129. 1933, IV. S. 18.

und endlich auf die Ansichten der in unmittelbarer Beziehung zur Prostitution stehenden Personen über den Wert der neuen Methoden im Vergleich zu dem alten System der öffentlichen Häuser[168]).

In einem Bericht an den VBR schilderte das Komitee die angewandten Methoden. Mit besonderem Nachdruck wurde hierbei darauf hingewiesen, daß 1.) die Behandlung der Geschlechtskrankheiten allen Menschen ermöglicht werden müßte; 2.) daß eine allgemeine Aufklärung über diese Krankheiten und eine Belehrung über den Wert frühzeitiger Behandlung stattfinden müßte; 3.) daß die Schließung der öffentlichen Häuser allen von dieser Maßnahme betroffenen Personen rechtzeitig mitgeteilt würde; 4.) daß Maßnahmen getroffen würden, um die Moral der Prostituierten zu heben[169]).

In einer Reihe von Entschließungen nahm das Komitee zu der Schließung der Bordelle Stellung.

In der ersten dieser Entschließungen wurde ausgeführt, daß die Behörden jener Länder, die die öffentlichen Häuser abgeschafft hätten, einmütig erklärt hätten, daß die Frage der Prostitution nunmehr leichter gelöst werden könnte, und daß nicht mehr der Wunsch vorhanden wäre, zu dem alten System zurückzukehren. In einer anderen Entschließung wurde betont, daß nach den durchgeführten Untersuchungen alle für die Beibehaltung der Bordelle vorgebrachten Gründe nicht mehr stichhaltig wären. Daher wurde der VBR ersucht, allen Regierungen das Verbot der öffentlichen Häuser nahe zu legen. Nach einigen Empfehlungen, die die kostenlose Behandlung der Geschlechtskrankheiten und die Abschaffung der Reglementierung betrafen, verdient noch eine Entschließung Erwähnung, die die Eingliederung der ehemaligen Insassinnen der Bordelle in die menschliche Gemeinschaft behandelte[170]).

Das Komitee hatte einen Fragebogen über die Maßnahmen zur Rehabilitierung der Prostituierten an die Regierungen herausgehen lassen. Auf der Tagung im Jahre 1935 konnte ein Teil der Antworten besprochen werden. Nach der Ansicht des Berichterstatters war es notwendig, daß die Frage der Rehabilitierung der Prostituierten verbunden wurde mit der Frage der sozialen Einrichtungen. Insbesondere müßten Untersuchungen angestellt werden über die Möglichkeiten, den ehemaligen Prostituierten wieder Arbeit und Brot geben zu können. Dann verdienten die Minderjährigen die besondere Aufmerksamkeit des Komitees, die in einer Reihe von Staaten die gewerbliche Unzucht ausüben durften, obschon es ihnen verboten war, Insassinnen eines öffentlichen Hauses zu werden[171]).

Auf der nächsten Tagung konnte der Berichterstatter den zweiten Teil seines Berichtes, der die Rehabilitierung der erwachsenen Prostituierten behandelte, dem Komitee zur Kenntnis geben. Für den Kinder- und Jugendlichenschutz ist hier nur der Teil von Belang, der sich mit dem Vorleben der Prostituierten befaßt, da er uns den Weg

---

[168]) League of Nations, 1934, S. 156.
[169]) doc. C. 149. M. 62. 1934, IV.
[170]) OJ. 1934, S. 542.
[171]) doc. C. 187. M. 104. 1935, IV, S. 39.

weist, wie die Frauen und Mädchen im jugendlichen Alter von der Prostitution erfaßt werden. Kennt man jedoch die Ursachen der Prostitution, so ist es weniger schwer, sie selbst erfolgreich zu bekämpfen.

Vielfach war festgestellt worden, daß die Arbeit als Hausangestellte sittliche Gefahren für die jugendliche Angestellte mit sich brachte. Das Komitee empfahl daher, die Schutzgesetzgebung für weibliche Angestellte zu erweitern. Dann waren viele jugendliche Frauen in die Prostitution getrieben worden, nachdem sie ein uneheliches Kind geboren hatten. Bei anderen war die Ursache in dem frühzeitigen Verlassen der Schule und in der Neigung, häufig die Stelle zu wechseln, zu sehen.

Als Mittel zur sittlichen Hebung der Prostituierten erwähnte der Berichterstatter noch Maßnahmen zugunsten des unehelichen Kindes und Maßnahmen zur Behandlung der Geschlechtskrankheiten [172]).

Da ein sehr schwungvoller Mädchen- und Kinderhandel immer noch im Fernen Osten betrieben wurde, so hatte der Untersuchungsausschuß, der sich mit dem Handel in den fernöstlichen Staaten zu befassen hatte, einen Nachrichtenaustausch zwischen den Zentralbehörden aller in Betracht kommenden Staaten vorgeschlagen. Die VBV des Jahres 1934 hatte diesem Vorschlag zugestimmt und alle interessierten Mächte gebeten, ihre Stellung zu einer Konferenz bekannt zu geben, die sich mit der Prüfung des Berichtes der Sachverständigen zu befassen hatte. Nachdem eine Reihe von Regierungen sich für eine derartige Konferenz ausgesprochen hatte, ist nunmehr diese Konferenz für den Februar 1937 nach Bandoeng (Java) anberaumt worden. Als einstweilige Tagesordnung ist bisher vorgesehen worden:

1. Engere Zusammenarbeit und umfassenderer Nachrichtenaustausch zwischen den mit der Anwendung der Maßnahmen zur Verhütung des Mädchenhandels im Orient betrauten Behörden.
2. Überwachung der Ein- und Auswanderung.
3. Engere Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den privaten Organisationen.
4. Beschäftigung einer größeren Anzahl von Frauen in dem Personal der mit dem Frauen- und Kinderschutz betrauten Behörden.
5. Abschaffung der öffentlichen Häuser.
6. Lage der russischen Flüchtlinge [173]).

Die Lage der russischen Flüchtlinge hatte das Komitee bereits früher auf Veranlassung der Sachverständigen besprochen. Das Problem wurde auch von der V. und VI. Kommission der VBV behandelt. Die VBV beauftragte das Sekretariat mit der Sammlung von Nachrichten über dieses Gebiet. Die erhaltenen Nachrichten zeigten, daß die Lage der russischen Frauen und Mädchen sehr bedenklich war, und daß sie sich sogar seit der Reise der Sachverständigen verschlimmert hatte. Besonders groß war die Gefahr, den Händlern in

[172]) doc. C. 204. M. 127. 1936, IV. S. 5 ff.
[173]) doc. C. 204. M. 127. 1936, IV, S. 9 f.

die Hände zu fallen, in Charbin, Mukden, Shanghai und Tientsien. Um diesen Frauen zu helfen, hatte das Komitee 1935 einige Entschließungen gefaßt[174]). Nunmehr sollte auch diese Frage auf der Konferenz der Zentralbehörden zur Sprache gebracht werden.

[174]) doc. C. 187. M. 104. 1935, IV, S. 42.

Kapitel III:

Der Schutz der Kinder und Jugendlichen auf anderen Gebieten.

Abschnitt I:

Die Brüsseler Konferenzen.

Die Bemühungen, einen alle Gebiete des täglichen Lebens umfassenden Schutz des jungen Menschen auf internationalem Wege herbeizuführen, sind erst Ergebnisse der Neuzeit.

Vor dem Kriege waren es zuerst die Schweizer, die sich für einen derartigen Schutz eingesetzt hatten. So hatte der Schweizer Nationalrat im Jahre 1912 die Errichtung einer internationalen Zentralstelle für Jugendfürsorge, Kinder- und Mutterschutz beschlossen. Die Aufgabe dieser Stelle sollte darin bestehen, die gesetzgeberischen Erlasse und Verordnungen der verschiedenen Staaten Europas, Amerikas und Australiens zu sammeln, ein Jahrbuch über die bedeutendsten Reformen der Gesetzgebung, des Anstaltswesens usw. herauszugeben, die einschlägige Literatur zu sammeln, die Verbindung zwischen den einzelnen Organisationen herzustellen und internationale Konventionen über Vormundschaftswesen, Jugendfürsorge und Kinderschutz zu begutachten und vorzubereiten [175]).

Alle Staaten, die sich dieser Zentralstelle anschließen wollten, sollten an der Leitung mitbeteiligt werden. Es wurde der Vorschlag gemacht, daß jeder dieser Staaten aus der Zahl der führenden Persönlichkeiten der Jugendfürsorgeorganisationen einen oder mehrere Delegierte wählte und diese für ein ständiges Komitee bestimmte. Der Vorschlag der Schweizer Regierung fand vielfach Widerhall.

Jedoch verzichtete die Schweizer Regierung auf weitere Schritte, als sie in Erfahrung brachte, daß in Belgien ein ähnliches Institut im Entstehen begriffen war, und daß ein demnächst stattfindender internationaler Kongreß seine endgültige Errichtung beschließen sollte [176]).

Dieser Kongreß fand im Jahre 1913 auf Einladung der belgischen Regierung statt. Besucht wurde er von zahlreichen Regierungen

[175]) Zentralblatt 1912 13, S. 93. Bereits früher wurde auf kleineren Kongressen privater Natur die Gründung einer internationalen Zentralstelle für Kinderschutz angeregt. So der Däne Nissen und der Ungar Szana auf einem internationalen Kongreß für Armenpflege und Wohltätigkeit im Jahre 1910, der Deutsche Klumker auf einem internationalen Säuglingskongreß im Jahre 1911 und der Schweizer Silbernagel auf einem internationalen Jugendgerichtskongreß im Jahre 1912. Vgl. Silbernagel, a. a. O. Bd. I, S. 1443.

[176]) Zentralblatt 1915/16, S. 189.

— Deutschland fehlte — und von vielen Kinderschutzorganisationen[177]). Der Sinn des Kongresses war, die gesamte Jugend möglichst unter allen Gesichtspunkten zu erfassen. Deshalb hatte man eine Reihe von Fragen aktueller Bedeutung auf die Tagesordnung gesetzt. Man hatte sich u. a. mit folgenden Fragen befaßt: Zuständigkeit der Jugendgerichte, Organisation der Schutzaufsicht, Vormundschaft über uneheliche Kinder, Kindersterblichkeit, Schutz der Jugend gegen den Alkohol[178]). Beschlossen wurde auf dieser Zusammenkunft die Errichtung einer internationalen Zentralstelle für Kinderschutz[179]). Zur Gründung ist es allerdings noch nicht gekommen, sondern die belgische Regierung wurde lediglich gebeten, sich in diesem Sinne mit den übrigen Staaten auf diplomatischem Wege ins Benehmen zu setzen[180]). Statutenentwürfe wurden darauf ausgearbeitet und den einzelnen Regierungen zur Begutachtung übersandt. Der Ausbruch des Weltkrieges vernichtete jedoch jede weitere Arbeit. Die sonstige Ausbeute an Beschlüssen auf der Konferenz war gering. Die Ursache hierfür mag in erster Linie darin liegen, daß auf manchen Gebieten einzelne Staaten mehr, die anderen dagegen weniger, entwickelt waren. Dies dürfte auch im wesentlichen der Grund sein, daß die Beschlüsse internationaler Kongresse und Konferenzen mit Rücksicht auf solche Verschiedenheiten eine so allgemeine Fassung erhalten, daß dadurch ihr praktischer Wert nicht unerheblich vermindert wird.

Unmittelbar nach Friedensschluß lud die belgische Regierung abermals zu einem Kongreß ein, um das Problem des Kinder- und Jugendlichenschutzes wieder aufzunehmen. Dieser Kongreß fand im Jahre 1921 statt und wurde offiziell von 33 Staaten und von zahlreichen Organisationen besucht. Auf diesem Kongreß wurde von der Mehrheit der Staaten der Wunsch ausgedrückt, eine „Internationale Vereinigung für Kinderschutz" mit dem Sitz in Brüssel ins Leben zu rufen. Lediglich die Vertreter von Großbritannien, Australien, Indien und der Südafrikanischen Union wandten sich gegen diesen Vorschlag, da sie die Ansicht vertraten, daß die Errichtung einer derartigen Vereinigung in das Aufgabengebiet des VB fiele[181]). Entsprechend dem Wunsche der Mehrheit der vertretenen Staaten wurde die vorgeschlagene Vereinigung gegründet. 10 Staaten wurden Mitglieder.

Bereits ein Jahr nach der Gründung bat die Vereinigung unter Hinweis auf Artikel 24 der VBsatzung, wonach „alle früher durch allgemeine Verträge errichteten internationalen Büros vorbehaltlich der Zustimmung der vertragschließenden Teile dem Bunde unterstellt werden", unter die Leitung des VB gestellt zu werden. Gegen diese Bitte hatte der VBR wegen des „halboffiziellen Charakters"

---

[177]) Das Fehlen Deutschlands begründet Klumker, der sich scharf gegen den Brüsseler Kongreß wendet. Zentralblatt, 1913/14, S. 151 und Zentralblatt, 1915/16, S. 133 f.

[178]) Vgl. Premier Congrès International, Bd. 1.

[179]) Premier Congrès International, Bd. 2, S. 484 ff.

[180]) Zentralblatt, 1912/13, S. 241; Silbernagel, a. a. O. Bd. II, 2, S. 1009 ff.

[181]) doc. A. 107. 1924, IV; Deuxième Congrès International, Bd. III S. 118 ff.

der Einrichtung Bedenken. Dieser halboffizielle Charakter zeigte sich darin, daß der Verwaltungsrat der Vereinigung, die sich selbst sowohl aus Staaten als auch aus Organisationen privater Natur zusammensetzte, aus Vertretern von Staaten und aus Vertretern jener Organisationen bestand. Der VBR ließ daher bei der Vereinigung anregen, den Verwaltungsrat so umzugestalten, daß in ihm die Vertreter der Staaten die Mehrheit hätten [182]). Die Vereinigung kam jedoch dieser Anregung nicht nach, sondern bat die Frage einer Unterstellung einer abermaligen Prüfung zu unterziehen. Trotz eines Hinweises der belgischen Regierung auf die Zusammensetzung der IAO, die der der Kinderschutzvereinigung ähnlich war, entsprach der VBR nicht dem Wunsche. Erst in der Folgezeit kam es zu einer Einigung zwischen den beiden Organisationen, wonach die technische Arbeit der Vereinigung in Zukunft von der sozialen Abteilung des Sekretariates, der eine besondere Kommission für Kinder- und Jugendlichenschutz angegliedert war, geleistet werden sollte [183]). Obgleich nunmehr die Vereinigung ihre Daseinsberechtigung verloren hatte, bestand sie noch weiter, besaß aber keine Verbindung zum VB.

Abschnitt II:
Das Kinderschutzkomitee des Völkerbundes.

§ 1. Die Aufgabe des Kinderschutzkomitees.

Über die künftige Tätigkeit des neugegründeten Kinderschutzschutzkomitees ließ sich die fünfte Tagung der VBV aus. Sie erklärte, daß „die Studien, die am vorteilhaftesten dem VB anvertraut werden können, diejenigen sind, die sich auf die Punkte beziehen, hinsichtlich welcher der Vergleich der verschiedenen befolgten Methoden, die in den verschiedenen Ländern ausgeführten Versuche, die von Technikern verlangten Gutachten, die zwischen Beamten und Sachverständigen in den verschiedenen Ländern ausgetauschten Meinungen und die internationale Zusammenarbeit den Regierungen helfen können, diese Probleme zu behandeln" [184]). Dann wies die Versammlung darauf hin, daß verschiedene Gebiete des Kinderschutzes in das Arbeitsgebiet bereits bestehender Organisationen fielen. So z. B. behandelte die Hygieneorganisation des VB alle mit Hygiene zusammenhängende Fragen, und die Arbeitsbedingungen für die Jugend regelte die IAO. Um ein Zusammenfallen der Tätigkeit des Kinderschutzkomitees mit der Arbeit der genannten Organisationen zu vermeiden, wurde auf der zweiten Tagung des Komitees ein Verbindungskomitee gegründet, dem je ein Vertreter des Kinderschutzkomitees, der IAO und der Hygieneorganisation angehörten [185]). Auf der V. VBV wurde schließ-

[182]) JW. Nov. (II) 1922. S. 1188; 1388; Juni 1923. S. 558; 635; Febr. 1924, S. 351; IV. Ass. pl., S. 275.
[183]) JW. April 1924, S. 538; 715; V. VBV, pl., S. 177; 461.
[184]) V. VBV, pl., S. 177. Übersetzung: Tätigkeit des VB 1924, S. 246.
[185]) doc. C. 224. M. 80. 1926, IV, S. 2.

lich noch die Erklärung der Rechte des Kindes genehmigt. Diese Erklärung – bekannt unter der Bezeichnung „Genfer Erklärung" – ist bereits von dem Exekutivkomitee der privaten Vereinigung für Kinderhilfe am 17. V. 1923 veröffentlicht worden[186]). Die Genfer Erklärung enthält folgende Forderungen:

„Durch die Erklärung des Kindesrechtes, der sogenannten Genfer Erklärung, erkennen Männer und Frauen aller Nationen an, daß die Humanität dem Kind das Beste schuldet, was sie zu geben hat, und bekräftigen, daß es ohne Rücksicht auf Rasse, Nationalität und Religion ihre Pflicht ist:

1) daß das Kind in den Stand gesetzt wird, sich körperlich und geistig in normaler Weise zu entwickeln;

2) daß das Kind, welches hungert, ernährt, das kranke Kind gepflegt, das zurückgebliebene angespornt, das vom rechten Wege abgewichene Kind zurückgeführt, das elternlose und verlassene Kind aufgenommen und ihm geholfen wird;

3) daß das Kind in Unglückszeiten zuerst und vor allem Hilfe empfängt;

4) daß jedes Kind in den Stand gesetzt werden muß, sich seinen Unterhalt zu verdienen und daß es gegen jegliche Ausbeutung geschützt werden muß;

5) daß das Kind in dem Bewußtsein erzogen werden muß, daß seine besten Eigenschaften in den Dienst seiner Mitmenschen gestellt werden müssen"[187]).

Diese Erklärung sollte nach der Ansicht der VBV allen Mitgliedern des VB als Richtschnur für ihre Tätigkeit auf dem Gebiete des Kinderschutzes dienen.

Auf der ersten Tagung des Kinderschutzkomitees wurde die künftig in Angriff zu nehmende Arbeit besprochen. Man kam überein, daß es das Richtige wäre, „das normale Kind zum Gegenstand des Studiums zu nehmen und die konstruktive Seite des Kinderschutzes mindestens ebensosehr wie die Frage der Verteidigung des Kindes gegen schädliche Einflüsse oder ehrlose Ausnutzung zu betonen"[188]). Um dem Wunsche der V. VBV nachzukommen, setzte das Komitee für die Arbeit auf seinen Tagungen folgende Dreiteilung fest: Dokumentierung, Untersuchungen und Austausch von Ansichten. Was die Dokumentierung anbelangt, so sollte das Sekretariat die Gesetze und Verordnungen über solche Gegenstände sammeln, die vom VBR auf Anraten des Komitees bestimmt wurden. Zur besseren Würdigung der auf dem gewöhnlichen Wege erhaltenen Nachrichten, sollten diese Nachrichten noch durch Untersuchungen ergänzt werden, die im Einverständnis mit den jeweiligen Regierungen gemacht werden sollten.

[186]) Diese Vereinigung, die im Januar 1920 gegründet wurde, trägt privaten Charakter und hatte die Sammlung und Verteilung von Geld für Kinderhilfswerke zum Ziel. Vgl. „Rettet die Kinder", herausgegeben von der Internationalen Vereinigung für Kinderhilfe. Über die Erklärung vgl. The Declaration of Geneva . . .

[187]) V. VBV, pl., S. 177; Zentralblatt, 1923/24, S. 172.

[188]) doc. A. 22. 1925, IV, S. 3.

Auch sollten für bestimmte Fragen besondere Sachverständige ernannt werden. Auf der zweiten Tagung des Komitees wurden Hilfsorganisationen geschaffen, die die Arbeit des Komitees erleichtern sollten. Die eine war das Verbindungskomitee, über dessen Wirkungskreis bereits gesprochen worden ist, und die andere war das juristische Unterkomitee. Die Aufgabe dieses Komitees war, die mannigfachen juristischen und technischen Schwierigkeiten beseitigen zu helfen.

§ 2. Die Tätigkeit des Kinderschutzkomitees auf dem Gebiete des Kinder- und Jugendlichenschutzes.

1.) Der Schutz der Kinder und Jugendlichen fremder Staatsangehörigkeit.

Einen breiten Raum in der Tätigkeit des Komitees nahm der Schutz der ausländischen Kinder und Jugendlichen ein. Bereits auf der ersten Tagung hatte man beschlossen, die Frage der Vorbereitung einer internationalen Konvention über den Beistand und die Heimschaffung ausländischer Kinder, die verlassen, vernachlässigt oder straffällig geworden waren, auf die Tagesordnung zu setzen. Diese Frage war von unmittelbarer internationaler Bedeutung, da verschiedene Staaten eine internationale Verständigung über die Bedingungen wünschten, unter denen diese Kinder in ihr Heimatland zurück gesandt oder in ihrem Adoptivland bleiben sollten. Auch hatte bereits die Internationale Vereinigung für Kinderschutz diese Frage geprüft und dem Komitee die erlangten Nachrichten zur Verfügung gestellt. Ferner hatte der französische Jugendrichter Rollet dem VB den Entwurf eines Abkommens über die Unterstützung der sich im Auslande aufhaltenden Minderjährigen unterbreitet [189]). Das Komitee vertrat die Auffassung, daß der Konventionsentwurf in erster Linie die Belange des Minderjährigen im Auge haben müßte, und daß die Heimschaffung dann statt zu finden hätte, wenn der Minderjährige seinen Eltern oder seinem gesetzlichen Vormund fortgelaufen war. Auf der vierten Tagung wurde das juristische Unterkomitee beauftragt, auf seiner nächsten Tagung folgende Fragen zu behandeln:

1) Abfassung eines Vorentwurfes zu einem Abkommen über die Heimschaffung von Minderjährigen, die sich der elterlichen oder vormundschaftlichen Gewalt entzogen hatten.

2) Vorschlag für einen vorläufigen Vertragsentwurf über die Unterstützung von Minderjährigen fremder Staatsangehörigkeit [190]).

Das juristische Unterkomitee trat im Juli 1928 in Paris zusammen, um den Wortlaut eines Vertragsentwurfes über die Heimschaffung bzw. die Rückkehr von Kindern und Jugendlichen in ihre Heimat vorzubereiten. Der Wortlaut wurde auf einer zweiten Tagung im Dezember desselben Jahres überprüft und den Mitgliedern des Kinderschutzkomitees übersandt.

[189]) Helene Hoffmann, a. a. O. S. 29.
[190]) doc. C. 185. 1928, IV, S. 5.

Bei der Prüfung des Entwurfes durch das Kinderschutzkomitee wurde die Ansicht vertreten, daß die Rückkehr der Kinder in ihre Heimat der Heimschaffung in ihr Geburtsland vorgezogen werden müßte, da die letztere Maßnahme dazu führen könnte, daß die Kinder in ein anderes Land gebracht werden würden als wo die Personen wohnten, denen die elterliche Gewalt zustand. Der Entwurf wurde daraufhin wieder dem Unterkomitee übergeben, und dieses Komitee wurde beauftragt, noch während der derzeitigen Tagung einen verbesserten Wortlaut, der die vorgebrachte Einwendung berücksichtigte, auszuarbeiten. Nachdem das Unterkomitee, das durch drei Sachverständige auf dem Gebiete des Völkerrechts ergänzt worden war, einige Änderungen an dem Entwurf vorgenommen hatte, wurde dieser neue Entwurf dem Kinderschutzkomitee vorgelegt und auch von diesem angenommen [191]).

Der Inhalt dieses Entwurfes ist folgender [192]):

In dem Vorwort zu dem Entwurf wird darauf hingewiesen, daß schwerer Schaden durch die seelische und wirtschaftliche Vernachlässigung verursacht wird, der die Kinder und Jugendlichen ausgesetzt sind, die fern der Obhut ihrer Eltern oder Vormünder leben. Daher soll die Rückkehr dieser jungen Menschen in die Heimat erleichtert werden. Bei den zu ergreifenden Maßnahmen sollen die Belange der Kinder berücksichtigt werden, auch soll das Recht der zuständigen Personen oder Einrichtungen, die zuständigen Gerichte anzurufen, nicht beeinträchtigt werden. Im einzelnen legt der Entwurf den vertragschließenden Teilen verschiedene Verpflichtungen auf. So sollen nach Artikel 1 die vertragschließenden Staaten die Kinder und Jugendlichen, die ein bestimmtes Alter noch nicht erreicht haben, und die sich der elterlichen oder vormundschaftlichen Gewalt entzogen haben und auf ihrem Staatsgebiet aufgegriffen werden, heimbefördern. In diesem Artikel hatte das Komitee kein bestimmtes Alter festgesetzt, da es auf die Unterschiede der Gesetze und der Sitten der verschiedenen Staaten Rücksicht nehmen wollte. Es war daher den einzelnen vertragschließenden Staaten überlassen worden, die Altersgrenze festzusetzen. Das Komitee glaubte aber, daß im allgemeinen das vollendete 18te Lebensjahr in Frage käme [193]). In Artikel 2 ist das für die Heimschaffung in Betracht kommende Verfahren geregelt worden. Danach haben die in Artikel 1 genannten Personen oder Einrichtungen ein schriftliches Gesuch an die zuständige Behörde des Staates zu richten, dessen Staatsangehörigkeit der Minderjährige besitzt, oder in dem die betreffenden Personen wohnen. Diese Behörde hat das Gesuch zu prüfen und unter Hinzufügung ihrer eigenen Ansicht der zuständigen Behörde des Staates, in dem sich der Minderjährige aufhält, zu überweisen. Diese Behörde soll nun entweder diesem Wunsche entsprechen oder aber der ersuchenden Behörde die Gründe mitteilen, warum eine Rückkehr den Belangen des Minderjährigen zuwiderläuft. Falls die Eltern oder die Einrichtung, der die elterliche Gewalt zusteht,

[191]) doc. A. 15. 1929, IV, S. 5 f.
[192]) doc. A. 15. 1929, IV, S. 11 f; Heimatwesen Bd. XXXV S. 57.
[193]) doc. A. 15. 1929, IV, S. 11. Fußnote.

einen abweisenden Bescheid erhalten, so steht ihnen immer noch das Recht zu, ein gerichtliches Urteil über die Auslieferung zu erhalten (Art. 3). Nach Artikel 4 soll jeder Staat die mit der Durchführung der in dem Abkommen vorgesehenen Maßnahmen beauftragte zuständige Behörde nennen. Auch sollen die Staaten solche Maßnahmen vereinbaren, die geeignet sind, Zeit zu sparen, die Formalitäten zu erleichtern und die Kosten zu verringern. Im nächsten Artikel hat die Kostenfrage ihre Regelung gefunden. Danach soll der Staat, der die Rückkehr beantragt, dem ersuchten Staat alle Kosten ersetzen, die diesem nach Erhalt des Gesuches durch die Reise und den Unterhalt des Minderjährigen erwachsen sind. Was die Reise anbelangt, so soll jeder der vertragschließenden Staaten die Durchreise des Minderjährigen durch sein Gebiet erlauben und erleichtern. Auch soll jeder dieser Staaten den Kindern und Jugendlichen während der Reise auf dem Lande und zur See den nötigen Schutz gewähren, und nötigenfalls sollen sie sich hierzu der Unterstützung der Kinderschutzorganisationen bedienen (Art. 6 und 7).

Der VBR wurde ersucht, diesen Entwurf den Regierungen zu übergeben und sie um ihre Stellungnahme zu bitten. Sowohl auf der Tagung des VBR als auch auf der zehnten VBV stimmte man der Übersendung dieses und noch eines anderen Entwurfes, von dem später die Rede sein wird, zu. Auf der Tagung im Jahre 1930 stellte das Komitee fest, daß mehrere Regierungen dem Entwurf günstig gegenüber standen, daß aber auch andererseits verschiedene Regierungen geäußert hatten, daß für sie der Entwurf keinen allzu großen Wert besäße. Es wurde daher der Vorschlag gemacht, den VBR zu ersuchen, den Entwurf allen Regierungen als ein Modellvertrag für zwei- und mehrseitige Abkommen zu übersenden [194]).

Auf der Tagung des juristischen Unterkomitees im Jahre 1928 ist ferner noch ein vorläufiger Entwurf zu einer Konvention über den Beistand von ausländischen Minderjährigen vorbereitet worden, der während der Tagung des Kinderschutzkomitees im Jahre 1929 mit Unterstützung von Sachverständigen beendet wurde. Dieser Entwurf stützte sich — wie der Bericht des Komitees hervorhob — auf verschiedene bestehende zweiseitige Abkommen. Der Grundgedanke des Entwurfes ist, daß dem ausländischen Minderjährigen die gleiche Unterstützung gewährt wird wie dem inländischen Minderjährigen, es sei denn, daß der erstere in die Heimat zurückgeführt werden soll (Art. 1). Im allgemeinen soll sich der Beistand auf den Schutz, den Unterhalt, die Erziehung, die ärztliche Behandlung und endlich auf das Begräbnis erstrecken. Indessen ist kein Staat zu anderen Hilfsmaßnahmen verpflichtet als zu solchen, welchen er seinen eigenen Staatsangehörigen gewährt. Daraus ergibt sich, daß Staaten mit einer wenig ausgedehnten Fürsorge auch nur zu Hilfsmaßnahmen im Rahmen dieser Fürsorge verpflichtet sind. Der Beistand soll sich nur auf den Beistand im engsten Sinne des Wortes beziehen. Nicht hierunter fallen die Vergünstigungen und Vorteile, die mit einem Beistand im Sinne einer Unterstützung und einer Hilfeleistung nichts zu tun haben.

[194]) doc. C. 264. M. 119. 1931, IV.

So erwähnt hier eine von dem Kinderschutzkomitee gegebene Auslegung zu dem Entwurf den Besuch einer höheren Schule oder einer Universität als nicht zum Beistand gehörend[195]). Wer beistandsberechtigt ist, ist in den Artikeln 2 und 3 gesagt worden. Grundsätzlich ist es jeder bedürftige Minderjährige. Wer als minderjährig anzusehen ist, richtet sich nach der Gesetzgebung des Aufenthaltslandes des Minderjährigen, es sei denn, daß die vertragschließenden Staaten etwas anderes vereinbart haben. Besitzt der bedürftige Minderjährige sowohl die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates wie die eines anderen Vertragsstaates oder ist seine Staatsangehörigkeit ungewiß, so soll er so angesehen werden, als ob er die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates allein besäße (Art. 2). Im Artikel 3 macht der Entwurf einen Unterschied zwischen dem zeitweiligen (vorübergehenden) und dem verlängerten Beistand. Für den zeitweiligen Beistand hat man eine Zeitspanne von 30 Tagen festgelegt. Bedeutsam ist diese Zeitgrenze lediglich für die Frage, wer die Kosten für die Unterstützung des Minderjährigen zu tragen hat. Die Kosten für die zeitweilige Unterstützung hat in allen Fällen der Aufenthaltsstaat zu tragen Art. 4). Nach Ablauf der zeitweiligen Unterstützung kann der Aufenthaltsstaat den Staat, dessen Staatsangehörigkeit der Minderjährige besitzt, von seiner Absicht benachrichtigen, den Beistand zu verlängern, falls seine Auslagen zurückerstattet werden. Er kann sich aber auch das Recht vorbehalten, den Minderjährigen in seine Heimat zurück zu befördern, falls die Erstattung der Auslagen verweigert wird. Ist endlich der Aufenthaltsstaat der Ansicht, daß die Heimbeförderung des Minderjährigen in dessen Interesse ist, so kann er diese Maßnahme anordnen, nachdem er den Heimatsstaat des Minderjährigen hiervon in Kenntnis gesetzt hat (Art. 5 § 2). Hier ist an den besonderen Fall gedacht worden, daß sich der Minderjährige in moralischer Gefahr befindet. Diese Gefahr ist besonders bei Jugendlichen vorhanden, die ihre Arbeit verloren haben und keinerlei Unterstützung zu beanspruchen haben. In derartigen Fällen kann der Jugendliche unverzüglich in seine Heimat zurück geschickt werden, ohne daß es irgendwelcher behördlicher Formalitäten bedarf. Treten neue und besondere Umstände ein, so kann der Aufenthaltsstaat die Heimbeförderung auch anordnen, wenn der Heimatsstaat bereit ist, die Kosten für den verlängerten Beistand zu tragen. Als Beispiele erwähnt die Auslegung zu dem Entwurf: Die Krankheit eines Minderjährigen, die man für heilbar gehalten hatte, ist unheilbar; die Krankenhäuser sind überfüllt. Ebenso kann der Heimatsstaat die Heimbeförderung des Minderjährigen verlangen, wenn er hierfür besondere Umstände geltend macht. So kann er z. B. diesen Anspruch erheben, wenn man die Eltern des Minderjährigen, deren Aufenthaltsort bisher unbekannt war, ausfindig gemacht hat. Sind in dem letzten Falle innerhalb eines Monats keine Schritte für die Heimbeförderung des Minderjährigen von dem Aufenthaltsstaat gemacht worden, so erlischt sein Anspruch auf Erstattung der Kosten, die nach dieser Zeit entstehen (Art. 6). Der Artikel 7 enthält den Grundsatz, daß die Maßnahmen, die der

[195]) doc. A. 1929, IV, S. 12, Art. 1.

Aufenthaltsstaat ergreifen soll, sich mit den Belangen des Minderjährigen decken müssen. Um entscheiden zu können, welche Maßnahmen in Betracht kommen, sollen verschiedene Maßnahmen in Erwägung gezogen werden, deren beste und wichtigste jeweils zur Anwendung kommen soll. So soll z. B. die Heimbeförderung nicht vorgenommen werden, wenn der Minderjährige bei seinen Eltern lebt. Man hielt es für angebracht, keine Regeln für die vorzunehmenden Maßnahmen aufzustellen, sondern man hielt es für besser, die Entscheidung dem Aufenthaltsstaat, zu dessen Unterstützung der Heimatsstaat ja herangezogen werden kann, zu überlassen. Die Schutzmaßnahmen auf der Reise bis zur Grenze des Heimatsstaates hat der Aufenthaltsstaat zu treffen. Zu diesem Zweck hat er sich mit den Staaten, durch die der Minderjährige kommt, ins Einvernehmen zu setzen. Der Artikel 10 befaßt sich mit der Pflicht der für den Minderjährigen verantwortlichen Personen, die entstandenen Kosten zu ersetzen.

Dieser vorläufige Entwurf wurde auf der fünften Tagung des Komitees angenommen, und es wurde empfohlen, ihn an die Regierungen weiterzuleiten, damit diese ihre Ansichten hierüber äußern könnten [196]).

Auf Grund der eingegangenen Antworten kam das Komitee zu der Erkenntnis, daß zwischen der Frage der Unterstützung minderjähriger und der der Unterstützung volljähriger bedürftiger Ausländer mannigfache Bindungen bestanden. Es hielt sich aber nicht für zuständig, das gesamte Problem zu behandeln. Daher empfahl es dem VBR, eine besondere Sachverständigenkommission zu errichten, die sich mit der Frage beschäftigen sollte. Die Nachrichten, die das Kinderschutzkomitee sowohl von behördlicher wie von privater Seite erhalten hatte, hatten gezeigt, daß das Problem gerade in Hinsicht auf die Minderjährigen sehr dringend geworden war, und daß es notwendig erschien, jede Verzögerung bei der Behandlung dieses Teiles der Frage zu vermeiden. Das Komitee richtete daher an den VBR die Bitte, dafür zu sorgen, daß die Sonderkommission ihre Aufmerksamkeit zunächst auf die Unterstützung Minderjähriger lenkte und für eine befriedigende Lösung dieses Gebietes sorgte. Zu diesem Zwecke sollte auch der vorläufige Entwurf der Sonderkommission übergeben werden [197]). Der VBR stimmte der Empfehlung zu und errichtete auf seiner Tagung am 4. XI. 1931 die vorgeschlagene zeitweilige Sonderkommission. Bei der Benennung der Mitglieder der Kommission hatte man Sorge getragen, daß sowohl die Aus- wie die Einwanderungsländer angemessen vertreten waren [198]).

Die Sonderkommission tagte vom 4ten bis 9ten Dezember. Das Ergebnis dieser Tagung war der Entwurf eines mehrseitigen Abkommens über die Unterstützung bedürftiger Ausländer. Man hatte gleichzeitig, um die schwierige Lage einer großen Anzahl von Ausländern zu berücksichtigen, und um ihnen sofortige Hilfe bringen zu

[196]) doc. A. 15. 1929, IV, S. 6.
[197]) doc. C. 297. M. 139. 1931, IV, S. 55; 10 f.
[198]) OJ. 1931, S. 2036 f.

können; 14 Empfehlungen entworfen, die allgemeine Grundsätze enthielten. Die wesentlichsten Empfehlungen sind folgende [199]):

„Die Staaten sollen bei der Unterstützung von bedürftigen Personen, einschließlich Flüchtlingen und Ausländern ohne Nationalität oder von unbestimmter Nationalität, soweit irgendwie möglich, diese ihren eigenen Staatsangehörigen gleichstellen.

Die Aufrechterhaltung der Familieneinheit soll die Grundlage für die Durchführung von Unterstützungsmaßnahmen bilden.

Unterstützung soll nicht aus rein formalistischen Gründen verweigert werden; die Unterstützungsmaßnahmen sollen so einfach wie möglich sein, damit sie möglichst schnell durchgeführt werden können.

Im Falle der Repatriierung soll Rücksicht genommen werden auf die materielle und soziale Lage der Bedürftigen."

Der Abkommensentwurf sieht im allgemeinen vor, daß jeder der vertragschließenden Staaten den bedürftigen Angehörigen der anderen an dem Abkommen beteiligten Staaten die gleiche Unterstützung zukommen läßt wie den eigenen Staatsangehörigen, sofern diese auf ihrem Hoheitsgebiet ansässig sind und der wirtschaftlichen und moralischen Unterstützung bedürfen (Art. 1). Die Minderjährigen sollen unterstützungsberechtigt sein, wenn weder ihre Angehörigen noch dritte Personen in der Lage sind, ihnen den nötigen Beistand zu gewähren. Die ihnen gewährte Unterstützung soll, außer der ärztlichen Hilfe, alle Schutz-, Schulungs- und Erziehungsmaßnahmen umfassen, die für die eigenen bedürftigen Minderjährigen in Betracht kommen. Der Begriff „Minderjähriger" richtet sich nach dem bürgerlichen Recht des Aufenthaltsstaates. Die Unterstützung soll auch den Minderjährigen gewährt werden, die ihrer Nationalität nach keinem der vertragschließenden Staaten angehören. Die übrigen Artikel des Entwurfes enthalten Bestimmungen über die Heimschaffung und über die Tragung der Kosten [200]).

Dieser Entwurf wurde zusammen mit den Empfehlungen auf Grund eines Beschlusses des VBR den Regierungen übermittelt. Die meisten Regierungen sprachen sich für den Abschluß eines mehrseitigen Abkommens aus. Da jedoch verschiedene Regierungen einige Änderungen in dem Wortlaut des Entwurfes für notwendig erachteten, wurde eine abermalige Tagung der Sonderkommission einberufen. Auf dieser zweiten Tagung der Kommission wurde ein neuer Entwurf für ein mehrseitiges Abkommen ausgearbeitet, der gegenüber dem ersten Entwurf einige Änderungen enthielt. Hinsichtlich der Unterstützung Minderjähriger enthielt dieser neue Entwurf lediglich eine Abweichung in bezug auf die Unterstützung Minderjähriger, die ihrer Nationalität nach keinem der vertragschließenden Staaten angehörten. Danach sollten diese Minderjährigen nur dann unterstützungsberechtigt sein, wenn sie Waisen waren, oder wenn sie verlassen worden waren [201]).

---

[199]) OJ. 1934, S. 192; Tätigkeit des VB, Bd. XIV, S. 376.
[200]) OJ. 1934, S. 194 ff.
[201]) OJ. 1936, S. 569 ff.

Bei der Erörterung dieses Entwurfes in der Ratsversammlung wurde darauf hingewiesen, daß in der Gegenwart Tausende von Ausländern lebten, die nach dem Verlust ihrer Anstellung mit ihrer Familie in Not geraten wären, und daß es Pflicht der Allgemeinheit wäre, für ihren Unterhalt zu sorgen. Auf derselben Tagung des VBR wurde beschlossen, den Entwurf allen Regierungen zu übermitteln und sie um ihre Stellungnahme zu bitten. Im übrigen sollte der Entwurf Gegenstand der Verhandlungen der nächsten VBV werden [202]).

Auf der neunten Tagung des Komitees wurde beschlossen, dem Vorschlag des Vertreters der International Women's Organisations nachzukommen, und das Problem des Schutzes der Kinder von Wanderarbeitern auf die Tagesordnung des Komitees zu setzen. Zu Entschließungen auf diesem Gebiete ist es aber bisher noch nicht gekommen.

2.) Der Schutz der unehelichen Kinder und die Vollstreckung von Unterhaltsurteilen.

a) Der Schutz der unehelichen Kinder.

Mit dem Schutz der unehelichen Kinder hatte sich das Komitee schon ziemlich früh befaßt. In einer Note hatte die Frauenkommission der International Federation of Trade Unions of Amsterdam auf die Rehabilitierung der unehelichen Mütter und auf den Schutz der unehelichen Kinder hingewiesen. Das Komitee hielt es für angebracht, alle Anordnungen, die in irgendeinem Zusammenhang mit diesem Problem standen, sammeln zu lassen. Zunächst sollte mit Hilfe eines Fragebogens bei den einzelnen Regierungen über folgende Punkte Untersuchungen angestellt werden: Rechte und Pflichten der Eltern gegenüber ihren unehelichen Kindern, Erforschung der Vaterschaft und das die Erforschung betreffende Verfahren, Form der Ehelichkeitserklärung, Unterhaltsansprüche der unehelichen Kinder, Erbfolgerecht der unehelichen Kinder, Amtsvormundschaft über uneheliche Kinder und die Regelung dieser Vormundschaft, rechtliche und andere Mittel zum moralischen und materiellen Schutz der unehelichen Kinder [203]).

Auf der nächsten Tagung konnte das Komitee auf Grund der eingegangenen Antworten feststellen, daß in verschiedenen Staaten Gesetzesänderungen hinsichtlich der Stellung der unehelichen Kinder in Vorbereitung waren. Die meisten Änderungen gingen dahin, den unehelichen Kindern die gleiche Stellung einzuräumen wie den ehelichen. Das Komitee hoffte, daß die Regierungen auch künftig fortfahren würden, Berichte über die Änderungen in ihrer Gesetzgebung einzusenden. Im übrigen glaubte das Komitee, daß ein wirkungsvollerer Schutz der unehelichen Kinder erstrebenswert und auch möglich wäre. Man beschloß daher, diese Frage weiterhin auf der Tagesord-

[202]) OJ. 1936, S. 537.
[203]) doc. A. 24. 1927, IV, S. 7.

nung zu behalten. Das juristische Unterkomitee wurde mit der Überprüfung der Antworten der Regierungen beauftragt [204]).

Die Ansichten der Regierungen und des juristischen Unterkomitees erbrachten auf der Tagung im Jahre 1930 eine lebhafte Aussprache. Bei der Überprüfung der von dem Unterkomitee empfohlenen Maßnahmen wies der belgische Vertreter mit Nachdruck auf die Notwendigkeit einer Erleichterung der Heirat und der Ehelichkeitserklärung hin. Denn seiner Ansicht nach war das beste und gesündeste Heilmittel gegen die schweren Schäden, die die Unehelichkeit hervorrief, daß so vielen Kindern wie nur möglich ein geordnetes Familienleben und eine normale Kindheit gewährleistet wurde. Aufgabe des Komitees müßte es daher in erster Linie sein, sich mit der Vorbereitung eines internationalen Abkommens zu befassen, das dazu dienen könnte, die Formalitäten und die Kosten auf jenen Gebieten zu vereinfachen und zu verringern. Nicht zuletzt wären es diese Dinge gewesen, die die Eheschließung gerade bei der ärmeren Bevölkerung und damit auch die Ehelichkeit ihrer Kinder verhindert hätten. Zu einer Entschließung ist es aber leider nicht gekommen, da man es für dringender hielt, sich mit den mehr materiellen Hilfsmaßnahmen zu befassen. Man beschloß, in verschiedenen Staaten die sozialen Maßnahmen, die mit der Wohlfahrt für uneheliche Kinder zusammenhingen, zu prüfen und die Sterblichkeit der unehelichen Kinder mit der der ehelichen zu vergleichen [205]).

Erst zwei Jahre später war das Komitee in der Lage, über den Schutz der unehelichen Kinder weiter zu verhandeln. Die eingegangenen Antworten zeigten, daß in zahlreichen Staaten die Sozialversicherungsgesetze den unehelichen Kindern die gleichen Vergünstigungen einräumten wie den ehelichen. Für besonders wertvoll hielt das Komitee die Nachrichten, die das IAA für dieses Gebiet zur Verfügung gestellt hatte. Daher sollte auch dieser Bericht allen Regierungen zugesandt werden.

Unter den Mitteln, die der Besserung der Lage der unehelichen Kinder dienen sollten, widmete das Komitee der Pflichtvormundschaft besondere Aufmerksamkeit [206]). Innerhalb des Komitees fanden sich nicht nur Stimmen, die für diese Art der Vormundschaft eintraten, sondern auch solche, die sich dagegen wandten. So machte insbesondere der dänische Vertreter geltend, daß es ungerecht wäre, der unehelichen Mutter einen Teil ihrer Rechte und damit zugleich auch einen Teil ihrer Verantwortung zu nehmen, ohne daß sie sich zur Ausführung dieser Rechte als unfähig erwiesen hätte. Da jedoch die meisten Nachrichten gezeigt hatten, daß das System der Pflichtvormundschaft sich in einer Reihe von Staaten als geeignet erwiesen hatte, die Lage der unehelichen Kinder zu verbessern, so bat das Komitee den VBR, die Einführung dieser Vormundschaft den einzelnen Regierungen zu empfehlen. Ferner bat das Komitee den VBR, die Aufmerksamkeit

[204]) doc. A. 15. 1929, S. 4 f. doc. C. 185. 1928, IV, S. 5.
[205]) doc. C. 223. M. 110. 1930, IV, S. 5 f.
[206]) Vgl. das vom Sekretariat gesammelte Material in doc. C. 265. M. 153. 1932, IV.

der Regierungen noch auf folgende Punkte zu lenken: Feststellung der Vaterschaft, Vereinfachung der Formalitäten und Herabsetzung der Gebühren für die Heirat unbemittelter Ausländer. Insbesondere wurde der Abschluß internationaler Abkommen auf diesem letzteren Gebiete empfohlen [207]).

Im Zusammenhang mit der Frage der Vormundschaft über uneheliche Kinder darf darauf hingewiesen werden, daß die Regelung der Vormundschaft bereits des öfteren Gegenstand internationaler Abmachungen gewesen ist. Allerdings handelte es sich in allen Fällen nicht allein um die Regelung der Vormundschaft über uneheliche Kinder sondern auch um eine solche über eheliche Kinder. Neues materielles Recht ist in diesen Verträgen nicht geschaffen worden, sondern es ging darum, inwieweit ausländisches Recht bezüglich der Vormundschaft anzuwenden ist. So hat man in dem Haager Abkommen zur Regelung der Vormundschaft über Minderjährige vom 12. VII. 1902 [208]) den Grundsatz aufgestellt, daß sich die Vormundschaft nach dem Gesetz des Staates richtet, dem der Minderjährige angehört. Für die Anwendbarkeit des Abkommens bestehen regelmäßig zwei Voraussetzungen. Einmal muß der Minderjährige, um dessen Vormundschaft es sich handelt, Angehöriger eines der Vertragstaaten sein (Art. 9). Die weitere Voraussetzung ist, daß der Minderjährige seinen „gewöhnlichen Aufenthalt" im Gebiete eines der Vertragstaaten hat. Im Gegensatz zu dem Haager Abkommen steht das deutsch-österreichische Vormundschaftsabkommen vom 16. VII. 1927 [209]), demzufolge ein Minderjähriger, der dem einen Staat angehört, sich aber gewöhnlich in dem anderen Staat aufhält, von den Behörden dieses Staates bevormundet wird (Art. 1). Wie in dem Haager Abkommen so erstreckt sich auch hier die Vormundschaft auf die Person und auf das gesamte Vermögen des Minderjährigen. Als ein Abkommen, das sich, wie das deutsch-österreichische Abkommen, zu dem Domizilprinzip bekennt, sei noch das zwischen Norwegen, Dänemark, Island, Finnland und Schweden abgeschlossene Abkommen betr. internationales Privatrecht über Ehe, Annahme an Kindesstatt und Vormundschaft genannt. Dagegen lehnt sich das deutsch-polnische Abkommen wieder an das Haager Abkommen an [210]).

Das Kinderschutzkomitee des VB nahm auf seiner Tagung im Jahre 1933 einen Bericht des Sekretariats über die Gesetze und Verordnungen verschiedener Staaten über Auszüge von Geburtsurkunden und anderen behördlichen Urkunden zur Kenntnis [211]). Diese Auszüge sollten vermeiden, daß die uneheliche Herkunft der betreffenden Personen öffentlich bekannt würde. Das Komitee erkannte an, daß es schwer sein würde, die Aufhebung der Erwähnung der Unehelichkeit bzw. der Ehelichkeit in allen Urkunden durchzuführen. In solchen Fällen aber, wo nach der Herkunft nicht gefragt zu werden

[207]) doc. C. 395. M. 221. 1932, IV. S. 9 f.
[208]) RGBl. 1904, S. 249.
[209]) RGBl. 1927, II, S. 510.
[210]) RGBl. 1925, II, S. 17.
[211]) doc. C. 373. M. 184. 1933, IV.

brauchte, sollte es jedoch genügen, wenn die Geburtsurkunden lediglich den Namen, den Geburtsort und das Geburtsdatum enthielten. Dieser Ansicht entsprechend wurde das Sekretariat ersucht, die Regierungen der Mitgliedstaaten des VB zur Prüfung der Frage aufzufordern, „ob es nicht möglich wäre, die Ausstellung von gekürzten Auszügen aus Geburtsscheinen und anderen amtlichen Urkunden zu gestatten, in denen die Abstammung des Beteiligten unerwähnt bliebe, und die in allen Fällen, in denen die Kenntnis der Abstammung nicht erforderlich wäre, als ausreichend zu gelten hätten" [212]).

Auf den nächsten Tagungen des Komitees ist das Problem des Schutzes der unehelichen Kinder nicht mehr berührt worden.

Auch von anderer Seite hatte man sich um einen internationalen Schutz des unehelichen Kindes bemüht. So wurde auf Grund eines Beschlusses der deutsch-nordischen Tagung des Archivs Deutscher Berufsvormünder von dieser Vereinigung ein „Entwurf eines internationalen Vertrages über das Recht des unehelichen Kindes" ausgearbeitet [213]). Dieser Entwurf fand jedoch keinen Anklang bei den in Betracht kommenden Regierungen.

b) Die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsurteilen im Auslande.

In einer engen Verbindung mit dem Schutz des unehelichen Kindes steht die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsurteilen im Auslande. Kommt es doch nicht selten vor, daß uneheliche Väter ins Ausland gehen, um sich ihren Verpflichtungen zu entziehen. Häufig ist ein derartiges Verhalten des Vaters in den Grenzbezirken zu beobachten [214]). Wie brennend überhaupt die Frage der Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsurteilen im Auslande ist, zeigt ein Bericht des „Deutschen Jugendarchivs" (früher Archiv Deutscher Berufsvormünder), zu dessen Tätigkeit die Führung von Unterhaltsangelegenheiten für deutsche Kinder, deren Väter im Auslande sind, oder für ausländische Kinder, deren Väter sich im Inlande aufhalten, gehört. In diesem Bericht heißt es, daß die Zahl der laufend in Bearbeitung befindlichen Fälle etwa 3000 beträgt [215]).

Die internationale Vereinigung für Kinderschutz hatte einen Entwurf für ein internationales Abkommen betr. die Vollstreckung von Unterhaltsurteilen gegen Personen, die im Auslande lebten und für die Unterstützung ihrer Kinder verantwortlich waren, ausgearbeitet. Dieser Entwurf, der dem Kinderschutzkomitee zur Verfügung gestellt wurde, wurde dem juristischen Unterkomitee zur Begutachtung übergeben [216]). Das Unterkomitee hatte daraufhin einen Fragebogen über den Abschluß eines derartigen Abkommens an alle Regierungen ver-

---

[212]) doc. C. 247. M. 129. 1933, IV. S. 10.
[213]) Wortlaut des Entwurfes: Rundbrief, Bd. I, S. 62.
[214]) Sommer, a. a. O. S. 85 ff.
[215]) Tomforde, a. a. O. S. 259.
[216]) doc. C. 224. M. 80. 1926, IV, S. 6.

sandt. Auf Grund der eingegangenen Antworten beschloß das Unterkomitee, einen endgültigen Vorentwurf über die Vollstreckung von Unterhaltsurteilen im Auslande auszuarbeiten [217]).

Auf der sechsten Tagung des Komitees wurde die Frage wieder erörtert. Die Vertreterin der Permanent Conference for the Protection of Migrants berichtete über die mannigfachen Schwierigkeiten, die in der täglichen Praxis den privaten Organisationen durch die Nichtzahlung der Unterhaltsbeträge entständen. Als die am meisten vorkommenden Schwierigkeiten führte sie die Feststellung des Wohnsitzes des Unterhaltspflichtigen, das Fehlen einer einheitlichen Gesetzgebung, die Verschiedenheiten in der Zuständigkeit der Gerichte und die Unzulänglichkeit der bestehenden Verträge an. Da man bei der Behandlung des Problems nicht allein die Urteile zugunsten der Minderjährigen, sondern auch die Urteile zugunsten der Eltern berücksichtigen zu müssen glaubte - gedacht wurde hier an solche Fälle, in denen einem der beiden Eltern die Aufsicht über das Kind zugesprochen wurde - so wurde auf der Tagung geltend gemacht, daß die Erörterung der Frage außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Komitees läge und daß es deshalb erforderlich wäre, den VBR zu ersuchen, die Zuständigkeit des Komitees zu erweitern. Im übrigen war sich das Komitee über die vielen Schwierigkeiten gesetzgeberischer und verwaltungstechnischer Natur im klaren; es vertrat aber die Auffassung, daß alles getan werden müßte, um den Abschluß internationaler Abkommen herbeizuführen, die die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsurteilen gewährleisteten. Es wurde daher vorgeschlagen, die Prüfung der Frage einem Sachverständigenausschuß zu übergeben [218]).

Auch auf der nächsten Tagung wurde empfohlen, die Behandlung des Problems einem Sachverständigenausschuß zu übergeben, der ja derselbe sein könnte wie der zur Unterstützung von bedürftigen Ausländern. In der Aussprache wies der dänische Vertreter auf die Lösung hin, die die skandinavischen Länder in Gestalt des sog. „Nordischen Abkommens betr. Eintreibung von Alimentationsbeiträgen vom 10. II. 1931 (Oslo)" getroffen hatten [219]). Das Komitee gab seiner Hoffnung Ausdruck, daß der zu gründende Sachverständigenausschuß die Unterstützung des IAA, der Haager Konferenz über Internationales Privatrecht und der Ständigen Konferenz zur Unterstützung der Auswanderer finden würde.

Gemäß der Empfehlung des Komitees beschloß der VBR auf seiner Sitzung am 20. V. 1931 einen zeitweiligen Sachverständigenausschuß zu errichten, der zusammen mit der Frage der Unterstützung bedürftiger Ausländer die Frage der Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsurteilen im Auslande prüfen sollte. Auf der Tagung am 4. IX. desselben Jahres wurden 12 Staaten aufgefordert, Sachverständige für diesen Ausschuß zu ernennen [220]).

[217]) doc. C. 185. 1928, IV. S. 2.

[218]) doc. C. 223. M. 110. 1930, IV. S. 5.

[219]) doc. C. 297. M. 139. 1931, IV. S. 12; Martens III. ſ. XXV. p. 717; SocNat. vol. 126. p. 53 f.

[220]) doc. A. 71. 1931, IV.

Auf der ersten Tagung des Sachverständigenausschusses, die im Dezember 1933 stattfand, wurde beschlossen, sich zunächst der Frage der Unterstützung bedürftiger Ausländer zuzuwenden und die Frage der Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsurteilen auf eine spätere Tagung zu verschieben [221]). Auch auf der zweiten Tagung des Ausschusses im Jahre 1936 wurde das Problem nur berührt. Man nahm eine Mitteilung des Institutes zur Vereinheitlichung des Privatrechts in Rom zur Kenntnis, wonach sich diese Einrichtung mit den Alimentationsverpflichtungen befaßt hatte. Das Komitee ersuchte das Sekretariat, die Verbindung mit diesem Institut aufzunehmen [222]).

Angesichts der zutage tretenden Kompetenzschwierigkeiten innerhalb der Kommissionen, Komitees und der Ausschüsse des VB sind bereits vielfach Zweifel aufgetreten, ob der VB die geeignete Stelle ist, Verträge, von deren Notwendigkeit die meisten Staaten überzeugt sind, in die Wege zu leiten. Auch die Unzuständigkeit des Kinderschutzkomitees für die Behandlung der Frage der Vollstreckung von Unterhaltsurteilen hat diese Zweifel wieder laut werden lassen [223]).

3.) Der Schutz der sittlich gefährdeten Kinder und Jugendlichen.

Bei der Beratung über die Verwendung einer amerikanischen Geldspende wurde beschlossen, diese Summe für das Studium der durch schlechte Umgebung moralisch und sozial gefährdeten Kinder zur Verfügung zu stellen. Das Komitee erkannte an, daß für diese Jugend durch die Regierungen und durch private Verbände viel geleistet worden sei, glaubte aber doch, daß es nötig wäre, eine ergänzende Untersuchung anzustellen, um festzustellen, in welchem Maße jene Maßnahmen wirksam seien. Man hielt es daher für angebracht, daß diese Untersuchung in einer beschränkten Anzahl von Ländern — etwa in sieben oder acht — angestellt würde. Ausgeführt sollte die Untersuchung von einer von dem VBR ernannten Person werden. Ihre Aufgabe sollte sein, die Auskünfte der Regierungen, der amtlichen Körperschaften, der Wohltätigkeitsorganisationen und privater Personen zu sammeln. Auf Grund dieser Untersuchung sollten die Grundzüge für weitere Untersuchungen festgelegt werden [224]). Noch im selben Jahre wurde eine Sachverständige mit den Erhebungen betraut und wurden die Länder bezeichnet, in denen die Erhebungen stattfinden sollten. Es waren: Deutschland, Dänemark, England, Frankreich, Italien, Kanada, die Tschechoslowakei und die Vereinigten Staaten. Ausgeführt wurde diese Untersuchung in den Jahren 1929 bis 1932. Der zehnten Tagung des Komitees wurde ein endgültiger Bericht über das Ergebnis der Untersuchungen gegeben. Im wesentlichen enthielt

---

[221]) OJ. 1934, S. 128; doc. C. 10. M. 8. 1934, IV.
[222]) OJ. 1936, S. 569; doc. C. 94. M. 37. 1936, IV.
[223]) Eisehardt, a. a. O. S. 157.
[224]) doc. C. 185. 1928, IV, S. 5 f.

der Bericht eine Übersicht über alle einschlägigen Gesetze und Einrichtungen in den einzelnen Staaten [225]).

a) Der Schutz der straffälligen Kinder und Jugendlichen.

Schon auf der ersten Tagung im Jahre 1925 hatte das Komitee den Beschluß gefaßt, sich mit der Frage des Schutzes der verwahrlosten und straffälligen Kinder und Jugendlichen zu befassen. Auf der nächsten Tagung entschied sich das Komitee dafür, in Anbetracht des Umfanges des Gebietes, sich zunächst der Frage der Jugendgerichte zu widmen. Aus dem Bericht einer Kommission, die im Einvernehmen mit der International Prison Commission die Tätigkeit der Jugendgerichte und deren Hilfsstellen einer Prüfung unterzogen hatte, soll folgendes hervorgehoben werden:

Das erhaltene Material hatte ergeben, daß die Hilfsstellen die soziale Grundlage für die Jugendgerichte bildeten. Es erschien zweckmäßig, daß diese Stellen alle Tatsachen, die die Lage, die Herkunft und die Umgebung des straffälligen Minderjährigen betrafen, sammelten und dem Jugendgericht übergaben. Da man festgestellt hatte, daß ein beträchtlicher Teil der straffälligen Jugendlichen geistig nicht oder nur beschränkt zurechnungsfähig war, und da diese Jugendlichen einer genauen ärztlichen Untersuchung nicht unterworfen werden könnten, ohne daß sie nicht eine Zeitland unter Beobachtung gestanden hätten, so war es erforderlich, daß den Jugendgerichten eine Reihe von Beobachtungsstellen zur Verfügung ständen. Zweckdienlich war, daß diese Stationen durch die Hilfsstellen eingerichtet würden. Nach der Ansicht der Berichterstatter war es notwendig, daß der Straffällige einer obligatorischen ärztlichen Untersuchung unterworfen wurde, weil es oft auch dem erfahrenen Auge des Richters nicht möglich war, den krankhaften Grund für das Vergehen eines Jugendlichen zu erkennen. Grundsätzlich wandte sich der Bericht gegen die Einkerkerung von straffälligen Jugendlichen. Falls aber die besonderen Umstände des Falles unvorteilhaft erscheinen ließen, dem Jugendlichen eine Bewährungsfrist einzuräumen, dann war es wesentlich, daß er nicht in ein Gefängnis oder gar in ein Zuchthaus kam, sondern in eines der Heime, die von den Hilfsstellen einzurichten waren. Eng verbunden mit der Frage der Erziehungsanstalten war die der Beaufsichtigung der dort untergebrachten Kinder und Jugendlichen. Die Aufsichtspersonen, zu denen sich besonders Frauen eigneten, müßten eine ausgedehnte Erfahrung in der Beaufsichtigung von Kindern und Jugendlichen und allen damit verbundenen Dingen haben. Insbesondere hätten sie kinderlieb und fähig zu sein, einen moralischen Einfluß auf ihre Zöglinge auszuüben. Ferner sollten sie sich ganz dieser Tätigkeit widmen und auch dementsprechend besoldet werden. Gegenwärtig sollten sich die Hilfsstellen bemühen, die größtmöglichste Anzahl von Erziehungsanstalten, in denen die Erziehungsmaßnahmen den Erfordernissen eines jeden besonderen Falles angepaßt werden

[225]) doc. C. 149. M. 62. 1934, IV. S. 25. Der Bericht ist veröffentlicht in doc. C. p. E. 455 (I).

könnten, den Jugendgerichten zur Verfügung zu stellen. Diese Anstalten müßten sich nicht allein auf die straffälligen Kinder und Jugendlichen erstrecken, sondern alle Kinder und Jugendliche erfassen, die sich in einer moralischen Gefahr befanden, die entweder durch schlechten Umgang, durch erbliche Belastung oder sonstwie hervorgerufen worden war. Zu empfehlen war auch, daß die Eltern berechtigt sein sollten, die Hilfe der Hilfsstellen in Anspruch zu nehmen, ehe das Kind, das irgendwelche schlechte Eigenschaften aufwies, Schaden genommen hatte. Diese Prinzipien müßten nach der Ansicht der Berichterstatter die Grundlage für eine eingehende Aussprache innerhalb des Komitees bilden.

Zu einer Entschließung des Komitees ist es jedoch noch nicht gekommen. Man ernannte vielmehr ein Unterkomitee, das weitere Erhebungen über Einrichtungen für Kinder und Jugendliche, die verwahrlost, straffällig oder sonst vom rechten Wege abgewichen waren, anzustellen hatte [226]).

Erst einige Jahre später, im Jahre 1935, war das Komitee in der Lage sich auf Grund des Berichtes des Unterkomitees eingehend mit den Einrichtungen für verwahrloste, entgleiste und straffällige Minderjährige zu befassen.

Zunächst fand die Begriffsbestimmung des Minderjährigen Erörterung. Man hatte feststellen müssen, daß das Höchstalter, zu dem die Minderjährigen noch in Erziehungs- und Besserungsanstalten aufgenommen wurden, in den verschiedenen Staaten sehr unterschiedlich war. Im allgemeinen stimmte dieses Alter überein mit dem Alter, für das die Jugendgerichte zuständig waren. Jedoch besaßen in verschiedenen Staaten auch die ordentlichen Gerichte die Befugnis, Jugendliche über diese Altersgrenze hinaus, anstatt mit Gefängnis zu bestrafen, in eine solche Besserungsanstalt zu schicken. Das Komitee hielt es für angebracht, über das die strafrechtliche Verantwortlichkeit betreffende Alter eine Untersuchung durchzuführen. Mit dieser Untersuchung wurde die soziale Abteilung des Sekretariates, die mit der Rechtsabteilung zusammen arbeiten sollte, betraut.

Was die Unterbringung von straffälligen Kindern in Gefängnissen anbelangt, so mußte das Komitee feststellen, daß immer noch die meisten Staaten zuließen, daß Kinder in besonderen Fällen Gefängnisstrafen erhielten. Auch auf dieser Tagung wies das Komitee mit Nachdruck darauf hin, daß Kinder auf keinen Fall zu Gefängnisstrafen verurteilt werden dürften, denn auch die besten Gefängnisse könnten nur schädliche Folgen für die geistige und körperliche Entwicklung der Kinder haben. Stets müßte die Behandlung eines Kindes von dem Motiv geleitet werden, das Kind zu erziehen und auf den rechten Weg zurückzuführen, und nicht es zu bestrafen. In diesem Zusammenhang machte auch das Komitee darauf aufmerksam, daß das für die strafrechtliche Verantwortlichkeit festgesetzte Alter nicht stets dem Alter entsprach, in dem die Jugendlichen beiderlei Geschlechts ihre völlige geistige Reife erhielten. In vielen Fällen lag sogar diese Grenze mehrere Jahre unter dem Alter der zivilrechtlichen Voll-

---

[226]) doc. C. 249. M. 113. 1931, IV, S. 3 ff.

jährigkeit. Das Komitee hatte festgestellt, daß eine Freiheitsstrafe auch für den straffälligen Jugendlichen auf Grund seiner fehlenden geistigen Reife eine große Gefahr bedeutete. Daher empfahl das Komitee, Schritte zu unternehmen, damit diese Jugendlichen nur in bestimmten Ausnahmefällen zu Gefängnisstrafen verurteilt würden und die zuständigen Behörden ermächtigt würden, andere Maßnahmen — wie etwa die Unterbringung in einer Besserungsanstalt — zu ergreifen.

Auf der anderen Seite prüfte das Komitee die Frage der Erziehung in Anstalten für verwahrloste und straffällige Kinder. Das Komitee erkannte an, daß es sich hierbei lediglich um eine der Möglichkeiten handelte, den Minderjährigen die nötige Hilfe zu gewähren. Die anderen Möglichkeiten wie die Unterbringung in Familien und die Anwendung des Systems der überwachten Freiheit wurden der Erörterung auf späteren Tagungen vorbehalten. Das Komitee sprach sich anerkennend für die von den Anstalten in der Behütung, Pflege und der Überwachung geleisteten Arbeit aus. Das Komitee machte aber darauf aufmerksam, daß es nicht darauf ankäme, daß der technische Apparat der Anstalt gut arbeitete, sondern daß sich einzig und allein der Wert der Anstalt nach der Art und Weise richtete, wie sich diese jungen Menschen nach der Wiedererlangung ihrer Freiheit in die menschliche Gemeinschaft einfügten.

Nach der Ansicht des Komitees war es zu wünschen, daß die Aufmerksamkeit auf die verschiedenen Arten von Anstalten, in denen die Jugendlichen auf Grund einer Entscheidung der Jugendgerichte oder einer anderen zuständigen Behörde gebracht wurden, gelenkt wurde.

Neben den sogenannten Beobachtungsstellen, von denen bereits oben gesprochen worden ist, bestanden Anstalten, in denen die Jugendlichen teilweise frei leben konnten, und die es ihnen ermöglichen sollten, eine geeignete Arbeit außerhalb der Anstalt auszuüben[227]). Daneben erschien es notwendig, unter den Anstalten eine Besserungsanstalt zu haben, die die nötige Strenge mit dem System der mehr erzieherischen Einrichtungen verband. Im übrigen müßte vermieden werden, daß sämtliche Anstalten Bezeichnungen trügen, die darauf hinwiesen, daß sie der Erziehung von straffälligen Minderjährigen dienten.

Auch mit den inneren Einrichtungen der Anstalten hatte man sich befaßt. Hierbei wurde erklärt, daß die Beziehungen des Minderjährigen mit der Außenwelt tunlichst nicht unterbrochen werden sollten. Da der Zweck der Anstalt der war, den Zögling zu einem brauchbaren Mitglied der menschlichen Gemeinschaft zu erziehen, so sollte sein Aufenthalt in der Anstalt nur solange währen, bis dieser Zweck erzielt worden war. Daher dürfte es zweckmäßig sein, keine bestimmte Zeitgrenze festzusetzen, sondern dem Vorbild verschiedener Staaten zu folgen, die diese Zeitspanne zwischen einem bestimmten Höchstsatz und einem bestimmten Mindestsatz nahmen.

[227]) „Hostelsystem".

Endlich behandelte man die Entlassung der Jugendlichen aus den Anstalten. In vielen Staaten hatte man beobachtet, daß der endgültigen Entlassung eine vorläufige, bedingte, vorherging. In derartigen Fällen war der Jugendliche unter der Voraussetzung entlassen worden, daß er ein unbescholtenes Leben führte. Während dieser Zeit wurde er durch geeignete Persönlichkeiten beobachtet. Dem Komitee erschien diese Maßnahme nachahmenswert.

Da ein großer Teil der Jugendlichen Waisen war oder einer schlechten Umgebung entstammte, so bestand die Gefahr, daß er nach seiner Entlassung wiederum schlechten Einflüssen zugänglich wurde. Es erschien daher unerläßlich, daß diesen Jugendlichen eine besondere Hilfe gegeben werden mußte. Diese Hilfe konnte in der Unterbringung in Jugendheimen, in der Arbeitsbeschaffung u. ä. bestehen. Die Unterstützung sollte solange gewährt werden, bis sich der Jugendliche eine sichere Existenz geschaffen hatte.

Das Komitee beschloß, die Frage des Schutzes der verwahrlosten und straffälligen Kinder und Jugendlichen auf seiner Tagung im Jahre 1937 weiter zu behandeln [228]).

b) Die Unterbringung von Kindern in Familien.

Das Komitee hatte sich im Zusammenhang mit der Frage des Schutzes der vernachlässigten, verwahrlosten und moralisch gefährdeten Jugend auch mit der Unterbringung von Kindern in Familien befaßt. Auf der Tagung im Jahre 1934 hatte man den Beschluß gefaßt, einen Fragebogen über die verschiedenen Möglichkeiten, Kinder über drei Jahren in Familien unterzubringen, an die einzelnen Regierungen zu versenden [229]).

Die eingegangenen Antworten zeigten, daß die verschiedenen auf diesem Gebiete bestehenden Methoden sehr voneinander abwichen, und daß diese Abweichungen durch die in den einzelnen Ländern herrschenden andersgearteten Lebensbedingungen bedingt waren. So richteten sich die angewandten Methoden danach, ob der Staat landwirtschaftlichen oder industriellen Charakter trug, oder auch nach der geographischen und klimatischen Lage des betreffenden Landes. Das Komitee erkannte, daß die gegenwärtige Fragestellung sich aus dem Problem des Schutzes der verwahrlosten Jugend ergeben hätte, und daß die Untersuchungen des Komitees sich nicht allein auf diese Seite der Frage beziehen könnten. Es wurde daher beschlossen, eine umfassendere Prüfung vorzunehmen. Zu diesem Zwecke stellte das Komitee verschiedene Grundsätze auf.

Nach der Ansicht des Komitees stellte die Unterbringung in Familien ein gutes Mittel dar, dem Kind ein geordnetes Familienleben zu sichern. Der Anlaß für die Unterbringung sollte nicht allein Armut, Elternlosigkeit oder Ehelosigkeit des Kindes sein, sondern die Unterbringung sollte stets erfolgen, wenn es sich gezeigt hatte, daß das eigene Heim des Kindes nicht imstande sei, für das Kind

[228]) doc. C. 187. M. 104. 1935, IV, S. 4 ff.
[229]) doc. C. 149. M. 62. 1934, IV, S. 25.

zu sorgen. Alle Behörden, die für die Unterbringung verantwortlich waren, sollten sich über das Kind, die Umgebung, der es entstammte, und über die Familie, der es anvertraut werden sollte, unterrichten. Das Kind müßte so behandelt werden, daß seine Begabung, Persönlichkeit und sein Charakter sich voll entfalten könnten. Besondere Personen hätten die Kinder in ihren Pflegestellen zu beobachten.

Für die weitere Behandlung der Frage beschloß das Komitee die Errichtung eines Unterkomitees [230]).

c) Die Annahme an Kindesstatt.

Im Rahmen des Schutzes des sittlich gefährdeten Kindes wurde auch die Frage der Annahme von Kindern an Kindesstatt einer Betrachtung unterzogen. Daß Beziehungen zwischen der Annahme an Kindesstatt und der Ausnutzung von Kindern bestanden, hatte ursprünglich das Komitee zur Unterdrückung des Mädchen- und Kinderhandels bei der Prüfung der jährlichen Berichte festgestellt. Dieses Komitee fühlte sich jedoch nicht in der Lage, sich dieser Frage so eingehend zu widmen, wie sie es verdiente. Man beschloß daher, dieses Gebiet den vereinigten Komitees zur Behandlung zu übergeben. Auf der Vollsitzung der beratenden Kommission, auf der beide Komitees anwesend waren, wurde der britische Vertreter aufgefordert, eine Denkschrift über die verschiedenen, die Annahme an Kindesstatt betreffenden Maßnahmen und ihre Erfolge auszuarbeiten und dem Kinderschutzkomitee zu übergeben. Auf Grund dieses Berichtes sollte dann dieses Komitee entscheiden, ob es erforderlich sei, diese Frage einem eingehenden Studium zu unterziehen [231]). Dieses Gebiet ist jedoch seitdem nicht mehr erörtert worden.

In das Gebiet des Schutzes des sittlich gefährdeten Kindes fällt auch die Tätigkeit des Komitees hinsichtlich des Schutzes der Kinder und Jugendlichen gegen die Trunksucht. Das Komitee stellte Untersuchungen an und ersuchte die Regierungen, die Kinder und Jugendlichen gegen die Gefahren der Trunksucht mit allen vorhandenen Mitteln zu schützen [232]).

Nicht unerwähnt sollen die Bestrebungen des Komitees sein, das böswillige Verlassen der Familie unter Strafe zu stellen. Jedoch sind hier die Untersuchungen noch nicht abgeschlossen worden. Auch der Schutz der Kinder, die unter einer schlechten Behandlung zu leiden haben, soll auf einer späteren Tagung behandelt werden.

[230]) doc. C. 204. M. 127. 1936, IV. S. 16.

[231]) doc. C. 395. M. 221. 1932, IV. S. 4. Eine Zusammenstellung der in den verschiedenen Staaten geltenden gesetzlichen Bestimmungen über die Adoption gibt Nisot, La Filiation . . .

[232]) doc. C. 224. M. 80. 1926. IV. S. 7.

4.) Der Schutz der gebrechlichen Kinder und Jugendlichen.

a) Der Schutz der blinden Kinder und Jugendlichen.

Seit Jahren ist der Schutz der blinden Jugend Gegenstand der Tätigkeit des Kinderschutzkomitees gewesen. Auf Grund eines Berichtes des „Comité international pour l'information et la propaganda des aveugles" wurde der Beschluß gefaßt, die Behandlung dieses Problemes auf die Tagesordnung des Komitees zu setzen[233]). Auf der nächsten Tagung entschied man sich dafür, das Augenmerk zunächst auf die völlig blinden Kinder zu richten und den Schutz der schwachsinnigen Kinder vorläufig zurückzustellen. Das Komitee hielt es für notwendig, durch die Mitglieder des Komitees und durch freiwillige Verbände eingehende Erkundigungen über die Häufigkeit und die Ursachen der Blindheit bei Kindern, über die Unterstützung blinder Kinder, über ihre Erziehung, Berufsausbildung und Berufsberatung einzuholen[234]). Auf der sechsten Tagung des Kinderschutzkomitees wurde ein Unterkomitee errichtet, das sich mit den vielen Anregungen, die bei dem Komitee eingegangen waren, zu beschäftigen hatte.

In dem Bericht über das Unterrichtswesen für blinde Kinder machte das Unterkomitee auf Vorschlag des Präsidenten des Roten Kreuzes den Vorschlag, alle Kinder als blind anzusehen, „die infolge ihrer Sehstörungen die Schulbücher nur mit großer Mühe oder nur auf die Gefahr hin lesen könnten, ihr Augenlicht zu verlieren"[235]). Diese Begriffsbestimmung fand Annahme durch das Komitee. Angenommen wurden weiterhin noch die Entschließungen des Unterkomitees, nach denen die gesetzlichen Bestimmungen über den Besuch des Schulunterrichts, die für normale Kinder galten, auch auf die blinden Kinder ausgedehnt werden sollten. Insbesondere sollten die gesetzlichen Bestimmungen über den unentgeltlichen Pflichtunterricht zur Anwendung kommen. Empfohlen wurde ferner, diesen Unterricht in besonderen Blindenheimen oder in besonderen Klassen für blinde und schwachsichtige Kinder zu erteilen. Außerdem hielt man es für wünschenswert, daß die Regierungen Maßnahmen träfen, um den begabten blinden Jugendlichen den Besuch einer höheren Lehranstalt zu ermöglichen[236]).

Die Erziehung der blinden Kinder bildete den Gegenstand der der Tagung des Komitees im Jahre 1933. Von verschiedener Seite wurde darauf hingewiesen, daß es wichtig wäre, daß die Erziehung der blinden Kinder bereits in der früheſten Jugend begönne. Zu diesem Zwecke hielt es das Komitee für das vorteilhafteste, wenn besondere Vorschulen errichtet wurden, in denen die Kinder ganz oder teilweise Aufenthalt finden könnten. Den Eltern, die ihre Kinder nicht diesen

---

[233]) doc. C. 297. M. 139. 1931, IV, S. 31.
[234]) doc. A. 24. 1927, IV, S. 6.
[235]) doc. C. 297. M. 139. 1931, IV, S. 31.
[236]) doc. C. 395. M. 221. 1932, IV, S. 9.

Anstalten anvertrauen wollten, sollte Unterstützung und Anleitung in der Erziehung ihrer Kinder gegeben werden. Großer Wert wurde auf die körperliche Ertüchtigung der Kinder gelegt. Weiterhin wurde auf die Berufsausbildung und auf den internationalen Austausch von Blindenliteratur hingewiesen [237]).

Da die Erziehung der blinden Kinder erst dann beginnen konnte, wenn man diese Kinder ausfindig gemacht hatte, so müßten Maßnahmen ergriffen werden, die Blindheit auch bei ganz jungen Menschen möglichst bald zu entdecken. Das Unterkomitee wurde beauftragt, dem Komitee in diesem Sinne Vorschläge zu unterbreiten. Nach dem Bericht, der der elften Tagung des Komitees gegeben wurde, war es schwer, die Blindheit bei jungen Menschen festzustellen. Eine der Möglichkeiten, die jungen Blinden zu erfassen, war die Volkszählung. Jedoch war dieser Weg nach der Ansicht des Komitees nicht immer gangbar. Einmal war es nicht leicht, eine Beschreibung der Merkmale zu geben, die die Blindheit ausmachten. Das andere Mal wollten oft die Eltern, da sie befürchteten, ihr Kind zu verlieren, die Blindheit nicht zugeben oder sie in die Zählungsliste eintragen. Ein besseres Mittel sollte dagegen die Meldepflicht sein, die den Eltern, Vormündern oder anderen Personen, die in der Zeit zwischen Geburt und Schuleintritt mit dem Kind in Berührung kamen, auferlegt werden müßte. Als solche Personen kamen in Betracht die Hebammen, Ärzte, Geistlichen, Schuluntersuchungsbeamten und die Angestellten des Wohlfahrtsdienstes.

Vielfach wandten sich die Eltern gegen die Meldepflicht, da sie befürchteten, daß man ihnen die Kinder fortnehmen wollte, um sie einer Anstalt zu übergeben. Daher war es auch erklärlich, daß man selbst bei den einsichtsvollsten Eltern das Bestreben vorfand, die Blindheit ihrer Kinder zu verbergen. Die Meldepflicht könnte also nur dann von Nutzen sein, wenn sie die Unterstützung der Eltern in der Erziehung ihrer blinden Kinder gewährleistete. Als Beispiele für solche Unterstützung wurden genannt: die zeitweilige, oder falls die Eltern bedürftig waren, auch die dauernde Unterbringung der Kinder in Kleinkinderschulen, die Beratung der Eltern bei der Erziehung der Kinder durch Sachverständige oder entsprechend ausgebildete Gesundheitsbeamte [238]).

b) Der Schutz der tauben, stummen und verkrüppelten Kinder und Jugendlichen.

Der Schutz der tauben, stummen und verkrüppelten Kinder ist auf den Tagungen des Kinderschutzkomitees nur flüchtig berührt worden. So ist im Jahre 1931 das Komitee von der Internationalen Vereinigung für verkrüppelte Kinder ersucht worden, ein internationales Nachrichtenbüro zu errichten, daß alle Nachrichten über die Pflege, Erziehung und Behandlung verkrüppelter Kinder sammeln und an die betreffenden Vereinigungen weiterleiten sollte. Obgleich dieser

[237]) doc. C. 247. M. 129. 1933, IV. S. 9.
[238]) doc. C. 187. M. 104. 1935, IV, S. 13 f.

Vorschlag von einem Teil der Vertreter befürwortet wurde, wurde jedoch noch nicht über diese Frage verhandelt. Das gleiche Schicksal erfuhr die Frage des Schutzes der stummen und tauben Kinder[239]).

5.) Der Schutz der von der Wirtschaftskrise betroffenen Kinder und Jugendlichen.

Im Jahre 1933 wurden die unheilvollen Auswirkungen der allgemeinen Wirtschaftskrise auf Wunsch der dreizehnten VBD erstmalig auf der Tagung des Kinderschutzkomitees besprochen. Man war sich einig, daß bei der Behandlung dieses Gebietes zwei Probleme zu beachten waren. Das eine war der Schutz der Kinder arbeitsloser Eltern und das andere der Schutz der Jugendlichen, die durch Mangel an Arbeit zu Müßiggang verdammt waren. Über diese beiden Probleme sollten zunächst Untersuchungen angestellt werden.

Auf Grund der Berichte von zahlreichen Staaten und Organisationen sowie des IAA mußte das Komitee im Jahre 1934 feststellen, daß die Lage der Kinder in den landwirtschaftlichen Bezirken ebenso ernst war wie in den industriellen Gebieten. Auch hier herrschte Mangel an Nahrung und Kleidung. Trotz dieses Mangels war bisher dank der stetigen Entwicklung des öffentlichen Gesundheitswesens eine nennenswerte Vermehrung der Todes- und Krankheitsfälle nicht bemerkt worden. Jedoch ging aus den Berichten hervor, daß die mit der Wirtschaftskrise verbundene Not die Widerstandskraft der Kinder gegenüber verschiedene Krankheiten geschwächt hatte. So waren die Kinder für die Tuberkulose, die englische Krankheit und ähnliche Krankheiten empfänglicher geworden. Einsparungen auf dem Gebiete des Gesundheitswesens könnten daher sehr ernste Folgen haben. Daneben hatte die Wirtschaftskrise ernstzunehmende seelische Wirkungen auf die Kinder ausgeübt. Man braucht hier nur an die durch die Arbeitslosigkeit verursachte Verbitterung der Eltern zu denken. Auch die Einbuße an väterlicher Autorität und die Abhängigkeit von der behördlichen und freiwilligen Wohltätigkeit dürfte die im Hause des Erwerbslosen herrschende deprimierende Atmosphäre nicht unwesentlich erhöht haben.

Um dieser schwierigen Lage im Heim des Erwerbslosen Herr zu werden, hatte das Komitee verschiedene Anregungen ausgearbeitet, deren Anwendung es den Regierungen empfahl. Grundsätzlich müßte danach die Unantastbarkeit der Familie und der Bestand des „häuslichen Herdes" gewährleistet werden. Ferner wurden Maßnahmen in Empfehlung gebracht, die den Kindern die nötige materielle Hilfe gaben und es ihnen ermöglichten, der häuslichen deprimierenden Stimmung zu entfliehen. Das Komitee betonte, daß alle Maßnahmen, die ergriffen würden, so geartet sein müßten, daß die Selbstachtung des Kindes nicht verletzt würde[240]).

Bei der Aussprache über die arbeitslosen Jugendlichen hob das Komitee mit Nachdruck hervor, „daß das Anwachsen der Arbeits-

---

[239]) doc. C. 249. M. 113. 1931, IV, S. 6.
[240]) doc. C. 149. M. 62. 1934, IV, S. 22.

losigkeit eine ständige Vermehrung der moralischen Gefahren, denen der arbeitslose Jugendliche mehr denn alle anderen ausgesetzt war, mit sich brachte“ [241]). Mit Genugtuung nahm das Komitee zur Kenntnis, daß das IAA die Frage der arbeitslosen Jugendlichen auf die Tagesordnung der im Jahre 1935 stattfindenden IAK gesetzt hatte, und das Komitee gab seiner Hoffnung Ausdruck, daß die IAK den Bericht über die gegenwärtige Tagung in seinen Betrachtungen berücksichtigen würde.

Das Komitee empfahl eine Reihe von Maßnahmen, um den Gefahren zu begegnen, die der schulentlassenen Jugend aus der Arbeitslosigkeit erwuchsen. Zunächst müßte jede Kinderarbeit verboten werden, denn durch dieses Verbot würde, wenn auch nur zu einem geringen Teil, der Arbeitsmarkt entlastet. Ferner sollte der obligatorische Schulbesuch verlängert werden. Da eine derartige Verlängerung in manchen Staaten auf finanzielle Schwierigkeiten stoßen könnte, so wäre es in diesen Fällen angebracht, die Vorschulzeit (Kindergarten, Kleinkinderschulen) zu verlängern. Diese Maßnahme hätte den Vorzug, daß dann auch die Kinder, deren körperliche Verfassung und Entwicklung infolge der Wirtschaftskrise zurückgeblieben, den Anforderungen der Schule besser gewachsen waren. Als andere Maßnahmen wurden erwähnt: Ansiedlung von Arbeitslosen auf dem Lande, Schaffung von Randsiedlungen und Schrebergärten, Schaffung von Fürsorgeeinrichtungen durch die Jugend selbst, Errichtung von Stellenvermittlungen und Berufsschulungen.

Hierbei handelte es sich jedoch nur um Maßnahmen, die geeignet waren, dem Jugendlichen mittelbar zu helfen. Die einzige Hilfe, die dem Jugendlichen gegeben werden konnte, war die, ihm Arbeit zu verschaffen. Als eine dieser Maßnahmen empfahl das Komitee die Schaffung eines freiwilligen Arbeitsdienstes. Als eine weitere Maßnahme kam die Errichtung von fachlichen und technischen Fortbildungskursen in Betracht. Den Berufsberatungsstellen wurde empfohlen, in Erwägung zu ziehen, ob es bei der herrschenden Unbeständigkeit des Arbeitsmarktes richtig sei, dem Jugendlichen zu raten, ein bestimmtes Gewerbe oder einen bestimmten Beruf zu erlernen, oder ob es nicht vorteilhafter sei, ihm eine allgemeine Berufsausbildung anzuraten, die ihm die Grundlage für mehrere Berufe gäbe und es ihm ermöglichte, von einer Beschäftigung in die andere überzugehen.

Um alle Stellen auf die Notwendigkeit aufmerksam zu machen, dem arbeitslosen Jugendlichen auch materielle Hilfe zu gewähren, faßte das Komitee folgende Entschließung:

„Angesichts des Ernstes der gegenwärtigen Lage richtet das Komitee, das mit Sorge das Elend sieht, in welchem eine unglückliche Jugend lebt, einen dringenden Appell an alle Kinderwohlfahrtsorganisationen, so bald wie möglich, Maßnahmen zum Schutze von Tausenden von Kindern und Jugendlichen, deren normale Entwicklung

[241]) doc. C. 149. M. 62. 1934, IV, S. 22.

durch die Wirtschaftskrise und durch die Arbeitslosigkeit gefährdet ist, zu ergreifen" [242]).

Zahlreiche Auskünfte, die das Komitee von Regierungen und Organisationen erhalten hatte, gaben ihm die Möglichkeit, auf seiner nächsten Tagung im Jahre 1935 festzustellen, daß die Wirtschaftskrise nicht nur schwere Rückwirkungen auf die jungen Handarbeiter, sondern auch auf die jungen Menschen gehabt hatte, die anderen Kreisen entstammten. Es wurde der IAK angeraten, auch die unglückliche Lage dieser Jugendlichen einer Betrachtung zu unterziehen. Dann hielt es das Komitee für angebracht, daß bei der Heraufsetzung des schulpflichtigen Alters die Bedürfnisse der industriellen und landwirtschaftlichen Arbeiter einer besondern Würdigung unterzogen wurden. Es wurde für wünschenswert gehalten, daß der Unterricht in diesem Falle auf den zukünftigen Beruf abgestimmt würde. Auch sollte man sich bemühen, die zukünftigen industriellen Arbeiter auf eine vernunftgemäße Verwendung ihrer Freizeit vorzubereiten, denn dadurch könnten die Wirkungen der mechanischen Arbeit in körperlicher und geistiger Hinsicht ausgeglichen werden.

Bei der Behandlung der Lage der Kinder erwerbsloser Eltern wies der polnische Vertreter auf den Wert der Spielplätze hin. Hier könnten die Kinder ihre freie Zeit verbringen, und hier wären sie auch in moralischer und gesundheitlicher Hinsicht geschützt. Das Komitee beschloß, über dieses Gebiet Untersuchungen anzustellen [243]).

Auf der Tagung im Jahre 1936 nahm das Komitee einen wertvollen Bericht des Verbindungsbeamten des IAA entgegen [244]). In diesem Bericht wurde ausgeführt, daß sich die IAK auf ihrer Tagung im Jahre 1935 mit Fragen befaßt hatte, die in enger Beziehung zu den Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Jugendlichen standen. Die dort behandelten Fragen betrafen: das Schulentlassungsalter, das Zulassungsalter zur Arbeit, allgemeine und berufliche Ausbildung, Freizeitgestaltung für jugendliche Arbeitslose, Arbeitszentralen, öffentliche Arbeiten für arbeitslose Jugendliche und den Ausbau der Arbeitsbeschffung. Der Vertreter des IAA gab dann noch einen Bericht über eine besondere Teilkonferenz, die die IAK auf Einladung der chilenischen Regierung in Santiago im Januar 1936 abgehalten hatte. Er wies auf die dort gefaßten Beschlüsse hin, die die Errichtung von Ferienlagern für die werktätige Jugend, eine bessere Organisation der Erziehung auf landwirtschaftlichem Gebiete und die Bildung von Jugendämtern bei den Arbeitsämtern aller amerikanischen Staaten betrafen. Auf dieser Konferenz wurde auch angeregt, die Zulassung von Jugendlichen zur industriellen Arbeit von einer ärztlichen Untersuchung abhängig zu machen.

Nach einer Aussprache wandte sich das Komitee an das IAA mit der Bitte, die Tätigkeit auf dem Gebiete der Heraufsetzung des Zulassungsalters zur Arbeit unter der Berücksichtigung der Erhöhung

---

[242]) doc. C. 149. M. 62. 1934, IV, S. 24.
[243]) doc. C. 187. M. 104. 1935, IV, S. 15.
[244]) doc. C. p. E. 528.

des Schulentlassungsalters fortzusetzen. Auch eine weitere Prüfung der Hilfsmittel für den jugendlichen Geistesarbeiter wurde angeregt [245]).

6.) Der Schutz der Kinder und Jugendlichen gegen die schädlichen Auswirkungen der Lichtspiele.

Schon auf der ersten Tagung hatte sich das Komitee vorgenommen, sich mit dem Schutz der Kinder und Jugendlichen gegen die schädlichen Auswirkungen der Lichtspiele zu befassen. Bei der Überprüfung des Problems erkannte das Komitee einerseits die Wichtigkeit der Lichtspiele für die Erziehung der Kinder an, war aber auch andererseits überzeugt, daß der Mißbrauch der Lichtspiele schädliche Folgen auf die Geistesrichtung, sowie auch, wie ärztliche Gutachten ergeben hatten, auf die Gesundheit der Kinder und Jugendlichen haben könnte. So bestünde die Gefahr, daß der junge Mensch mit einem falschen Lebensrhythmus in Beziehung käme, der für sein zukünftiges Leben mitbestimmend wirkte. Es könnte sich auch eine Kinosucht entwickeln, um derentwillen er kleinere Diebereien begehe. Und endlich würde es sehr leicht vorkommen können, daß der Jugendliche, angeregt durch den Film, Elternhaus und Arbeit verließe, um Filmschauspieler zu werden. Meistens würde er sich dann nach einer großen Stadt wenden, wo er den Gefahren der Arbeitslosigkeit am meisten ausgesetzt wäre [246]).

Als Schutzmaßnahmen empfahl das Komitee die Errichtung von Zensurstellen, die die Verbreitung von unsittlichen und schlechten Filmen verbieten und nötigenfalls unter Strafe stellen sollten. Bei der Entscheidung dieser Behörden sollten, soweit dies tunlich, die Ansichten der Eltern und der Lehrer Berücksichtigung finden. Weiterhin wurde empfohlen, den internationalen Austausch von Filmen zu erleichtern, die geeignet wären, die geistige, moralische und physische Entwicklung der Kinder und Jugendlichen zu begünstigen. Ferner stellte das Komitee eine Reihe von Mindestforderungen an Hygiene- und anderen Maßnahmen zum Schutze der Filmbesucher auf. Diese Maßnahmen betrafen u. a. die Lüftung, die Notausgänge und das Verbot der entzündbaren Filmstreifen.

Die vierte Tagung des Komitees wurde davon benachrichtigt, daß in Rom ein internationales Lehrfilminstitut errichtet worden war, dessen Aufgabe die Förderung des internationalen Austausches von Lehrfilmen über Unterrichtswesen, Kunst, Industrie, Landwirtschaft, Handel, Gesundheitswesen usw. war. In dieses Institut wurden Vertreter des Kinderschutzkomitees entsandt [247]).

Eine Anregung des Komitees, das Interesse des Institutes auf solche Maßnahmen zu lenken, die die Herstellung, den Austausch unterhaltender, für die Kinder bestimmter Filme fördern könnten, war auf fruchtbaren Boden gefallen. Das Institut berichtete jedoch, daß die Behandlung dieses Problemes äußerst schwierig wäre, und daß bisher die meisten Versuche an der Geldfrage gescheitert wären.

[245]) doc. C. 204. M. 127. 1936, IV. S. 21.
[246]) Beeking, a. a. O. S. 11 u. 45.
[247]) doc. C. 185. 1928, IV, S. 3.

Als seine nächste Aufgabe betrachtete das Institut, den Geschmack der Kinder, die psychologischen Wirkungen der Lichtspiele auf die Kinder und die Auswirkungen der Lichtspiele auf das Augenlicht der Kinder festzustellen. Zum Schluß wurde das Komitee von der Vorbereitung eines internationalen Abkommens über die Beseitigung der Zollschranken für erzieherische Filme benachrichtigt. Diesen Entwurf hoffte das Institut in der nächsten Zeit dem VBR übermitteln zu können. Auch das Komitee versprach sich — wie in einer Entschließung zum Ausdruck kam — von einem derartigen Abkommen einen großen Erfolg für den Umlauf von für Kinder und Jugendliche wertvollen Filmen. In einer weiteren Entschließung wurde die Aufmerksamkeit der Regierungen auf die moralischen Gefahren gelenkt, die den Kindern und Jugendlichen durch die Einführung von varieteeartigen Zwischenspielen bei der Aufführung von Filmen entstehen könnten [248]).

Erst im Jahre 1935 wurde die Lichtspielfrage wieder eingehend behandelt. Auf Grund angestellter Untersuchungen stellte das Komitee fest, daß bisher noch keine nennenswerte Versuche unternommen worden waren, um wirklich brauchbare Filme für die Jugend herauszugeben. Vielmehr war allgemein die Tendenz beobachtet worden, Filme herzustellen, die allein für die Erwachsenen geeignet waren. Dadurch waren aber die Jugendlichen und in einem noch größeren Maße die Kinder von dem Besuch der Lichtspielhäuser ausgeschlossen worden. Dagegen war aber hinsichtlich der Produktion von Erziehungsfilmen ein Fortschritt erzielt worden. Die Vernachlässigung der anderen Filme wurde im wesentlichen auf finanzielle Gründe zurückgeführt. Die hohen Kosten, die mit der Herstellung eines Unterhaltungsfilmes verbunden waren, konnten nämlich durch die geringen Eintrittspreise, die die Jugend naturgemäß nur zahlen konnte, nicht gedeckt werden. Eine Lösung des Problems könnte — nach der Ansicht des Komitees — gefunden werden, wenn die Herstellungskosten für den Film gesenkt werden könnten. Dieses wäre dadurch möglich, daß irgendeine einfache Geschichte in einfacher Form dargestellt würde. Überdies glaubte man, daß so eine einfache Geschichte mehr dem Geschmack der Jugend entspräche als eine komplizierte Erzählung. Auch besondere Jugendvorstellungen, die in Zusammenarbeit von Lichtspielhausbesitzern, örtlichen Behörden und Wohltätigkeitsverbänden veranstaltet werden sollten, und wie sie bereits in einer Reihe von Ländern zur Durchführung gelangt waren, dürften für die Verringerung der Kosten sorgen.

Im Verlauf der Tagung wurden weitere Fragen aufgeworfen. So wurde auf die Bedeutung der Wochenschauen und auf die Wirkungen der Filmplakate auf die Jugend hingewiesen. Es wurde auch betont, daß die Lehrerschaft bedeutende Arbeit leisten könnte, wenn sie mit ihren Schülern Filme bespräche und die Schüler zum Besuch von guten Darbietungen ermunterte [249]).

---

[248]) doc. C. 223. M. 110. 1930, IV, S. 7 f.
[249]) doc. C. 187. M. 104. 1935, IV, S. 12.

Auf der nächsten Tagung, deren Bedeutung durch die Anwesenheit von Filmsachverständigen erhöht wurde, wurde das Zulassungsalter zu Filmvorführungen besprochen. Man hatte festgestellt, daß dieses Alter zwischen dem 12ten und dem 18ten Lebensjahr schwankte, im allgemeinen jedoch auf das 16te Lebensjahr festgelegt war. In einigen Staaten war die Verantwortung den Eltern überlassen, und ein Kind durfte nur dann eine Filmvorführung besuchen, wenn es sich in Begleitung seiner Eltern oder seines Vormundes befand. In den meisten Staaten aber war der Besuch von Lichtspielhäusern Kindern nur gestattet, wenn der aufgeführte Film von der zuständigen Behörde als für die Jugend geeignet bezeichnet worden war. Vorgezogen wurden von den Kindern meistens die Handlungs- und Bewegungsfilme, die Dinge wiedergaben, die sie kannten oder die sie sich vorstellen konnten. Eine besondere Vorliebe der Kinder bestand für Filme, die das tägliche Leben oder die Sitten und Gebräuche anderer Länder und Völker schilderten. Es erschien dem Komitee notwendig, daß den Kindern solche Filme in Sondervorstellungen gezeigt würden. Man glaubte, daß durch derartige Vorstellungen die Kinder weniger von den gewöhnlichen Darbietungen angezogen würden. Die älteren Jugendlichen gemeint sind hier die Jugendlichen zwischen dem 15ten und dem 18ten Lebensjahr würden sich dagegen kaum nur solche Filme ansehen, die eigens für sie hergestellt waren und ein geringeres Verständnis voraussetzten als bei älteren Personen.

Das Komitee war zu der Überzeugung gelangt, daß der Film einen großen Einfluß auf die Lebensgestaltung des jungen Menschen ausübte, und daß es daher notwendig war, Maßnahmen zu ergreifen, um die Jugend vor schädlichen Einflüssen zu schützen. Auch jetzt betonte das Komitee wieder, daß es in der Hand der Schule läge, die Jugend zu dem Besuch eines guten Filmes zu erziehen. Im übrigen wurde beschlossen, erst auf der nächsten Tagung eine endgültige Entscheidung über das Lichtspielwesen zu treffen[2.00]).

7.) Die sonstige Tätigkeit des Komitees, die dem Kinder- und Jugendlichenschutz dient.

Neben den in den vorigen Kapiteln behandelten Fragen hatte sich das Komitee im Laufe seiner zwölfjährigen Tätigkeit noch mit einer Reihe anderen Problemen befaßt, so u. a. mit dem Kleinkinderschutz, mit der Erholung für Kinder und Jugendlichen und mit dem Heirats- und Zustimmungsalter.

Hinsichtlich der Erholung der Kinder und Jugendlichen stellte sich das Komitee auf den Standpunkt, daß den jungen Menschen große Gefahren entstehen könnten, wenn sie gezwungen wären, ihre Freizeit auf der Straße zu verbringen. Es empfahl daher, daß bei der Schaffung neuer Stadtbaupläne Schwimmbäder, Spielplätze und Spielhallen vorgesehen werden sollten. Diese Empfehlung veranlaßte den

[2.00]) doc. C. 204. M. 127. 1936, IV. S. 18. Bericht über den Unterhaltungsfilm für Jugendliche daselbst S. 23.

VBR auf seiner Tagung am 9. VI. 1926, das Komitee davor zu warnen, die Untersuchungen und Empfehlungen zu weit auszudehnen, denn dadurch könnten Ergebnisse erzielt werden, die die einzelnen Regierungen nicht billigen würden. Dieser Ansicht gab der britische Vertreter im VBR Ausdruck, indem er ausführte [251]):

„. . . Der vom Komitee vorgelegte Bericht ist ein interessantes Dokument. Indessen werden in dem Bericht mehrere Fragen behandelt, die mehr ins nationale als ins internationale Gebiet zu fallen scheinen und außerhalb des Tätigkeitsgebietes des Komitees liegen, wie es von der Versammlung umschrieben wurde. Dazu gehört z. B. der vom Komitee ausgedrückte Wunsch, daß „alle Bebauungspläne und Umbaupläne städtischer Gemeinwesen Grundstücke für die Anlage von offenen und geschlossenen Spielplätzen für die Kinder und von Schwimmbassins vorsehen sollen." Die gleiche Kritik kann gegen andere Punkte erhoben werden . . . Alle diese Fragen haben gewiß eine große Bedeutung; sie erheischen aber keineswegs eine internationale Regelung. Es erscheint mir für den Völkerbund gefährlich, sich in dieser Weise in die rein inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten einzumischen; denn es ist zu befürchten, daß eine solche Einmischung von den Mitgliedstaaten ungern gesehen und daß das wahre Ziel des Völkerbundes aus den Augen verloren wird."

Auch die siebente VBV legte dem Komitee eine Einschränkung nahe [252]).

Mit der Frage des Heiratsalters und des Zustimmungsalters hatte sich zunächst das Komitee allein und später die beratende Kommission als ganzes befaßt. Unter dem „Zustimmungsalter" ist das Alter zu verstehen, bis zu dem eine unsittliche Handlung trotz der Einwilligung des Opfers als strafbar anzusehen ist [253]). Auf der ersten Tagung beschloß man die Gesetze, die das Heiratsalter und das Zustimmungsalter betrafen, zu sammeln. Nachdem diese Sammlung ihren Abschluß gefunden hatte, ersuchte das Komitee den VBR, die Regierungen aufzufordern, das Zustimmungsalter auf ein Alter festzusetzen, dessen Höhe dem Kind und dem Jugendlichen den nötigen Schutz gegen jegliche Verführung gäbe [254]).

Auf der nächsten Tagung erklärten beide Komitees in einer gemeinsamen Sitzung, daß es unmöglich wäre, eine einheitliche Grenze für das Heiratsalter für alle Länder festzusetzen, daß es aber wünschenswert wäre, wenn die einzelnen Staaten das Heiratsalter so hoch ansetzen würden, daß die Gesundheit der verheirateten Personen und die der Kinder, die dieser Ehe etwa entstammen würden, gewährleistet würde. Die Kommission gab daher den Regierungen die Anregung, in diesem Sinne ihre Gesetze zu überprüfen [255]). In der

---

[251]) OJ. 1926, S. 865. Übersetzung: Tätigkeit des Völkerbundes 1926, S. 190.

[252]) VII. VBV. pl. S. 117.

[253]) z. B. §§ 176 Ziffr. 3; 174 Ziffr. 1; 182 StGB.

[254]) doc. A. 24. 1927, IV, S. 6. Bericht über das Heirats- und Zustimmungsalter vgl. doc. C. p. E. 90 (1).

[255]) doc. C. 185. 1928, IV, S. 2 f.

Folgezeit stellte die VBV fest, daß die Arbeiten des Komitees den Erfolg zu verzeichnen hatten, daß verschiedene Staaten die Erhöhung des Heiratsalters vorgenommen hatten oder dies doch zum mindesten beabsichtigten [256]).

Über den Schutz der Gesundheit und des Lebens der Kleinkinder stellte das Komitee zusammen mit der Hygieneorganisation Untersuchungen an. Die letztere Organisation gab der siebenten Tagung des Komitees einen Bericht über die Ursachen der Sterblichkeit dieser Kinder in Europa und Lateinamerika. Das Komitee erkannte, daß die in den einfachen Kreisen vorhandene mangelhafte Ausbildung in der Säuglingspflege und der Mangel an fachgemäß ausgebildetem Hilfspersonal die hauptsächlichsten Ursachen für diese Sterblichkeit waren. Es wurde daher in Empfehlung gebracht, die Wohlfahrtspflege auszubauen und die Zahl der Fürsorgestellen und der Aufsichtskrankenschwestern zu vermehren. Auch die Veranstaltung von Lehrkursen in der Säuglingspflege für junge Mädchen wurde angeraten [257]). Die Krankheiten, die die Sterblichkeit verursachten, wurden einer Betrachtung unterzogen.

Auf der letzten Tagung des Komitees behandelte man die zukünftige Arbeit. Man beschloß, sich besonders mit dem Schutz der normalen Kinder zu befassen, da bisher ein wesentlicher Teil der Tätigkeit des Komitees, trotz der Zielsetzung auf der ersten Tagung, den annormalen Kindern gewidmet war. Der wirksamste Schutz des Kindes erschien dem Komitee in dem Schutz der Familie. Da jedoch eine baldige Änderung der Kommissionen des VB bevorstand, so wollte man die allgemeinen Grundzüge des zukünftigen Programmes erst auf der nächsten Tagung besprechen [258]).

[256]) Ten Years . . . S. 299. Eine Zusammenstellung der Gesetze vieler Staaten über das Heiratsalter gibt Nisot, Etude historique . . .
[257]) doc. C. 297. M. 139. 1931, IV. S. 9.
[258]) doc. 204. M. 127. 1936, IV. S. 2 f.

Kapitel IV:
Beweggründe für einen internationalen Schutz der Kinder und Jugendlichen.

Bei der Betrachtung der Beweggründe, die für einen internationalen Kinder- und Jugendlichenschutz geltend gemacht werden können, sollen alle unsachlichen Momente keine Beachtung finden. Gedacht sei hier in erster Linie an die rein persönlichen Beweggründe — wie etwa an die Eitelkeit führender Politiker — die gewiß eine nicht ganz unbedeutende Rolle gespielt haben mögen. Da nun die Motive, je nach dem zu schützenden Lebensgut, verschiedenartiger Natur sein können, so sollen sie auch, dem geschützten Lebensgut entsprechend, eine getrennte Untersuchung finden.

Zunächst legen wir uns die Frage vor, warum man völkerrechtliche Normen geschaffen hat, um Kinder und Jugendliche vor der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft zu schützen.

Im wesentlichen waren es zwei Gründe, aus denen heraus man einen internationalen Schutz des arbeitenden Kindes wie des erwachsenen Arbeiters bejahte. Während der eine Grund sich auf den Wettbewerbsgedanken stützte, war der andere weltanschaulich bedingt.

Betrachten wir zuerst das erstere Motiv, das wir als Wettbewerbsmotiv bezeichnen wollen. Der Grundgedanke dieses Motives ist, daß jeder Arbeiterschutz, gleichgültig ob er den jugendlichen oder den erwachsenen Arbeiter betrifft, eine Verteuerung der Produktion herbeiführen wird. Diese Verteuerung ist im einzelnen bedingt durch die Beiträge für die Sozialversicherung, durch die Verkürzung der Arbeitszeit, durch die höheren Löhne und durch das Ausscheiden billigster Arbeitskräfte infolge des Verbotes der Frauen- und Kinderarbeit. Man sagte nun, daß ein Staat, der einen mit derartigen hohen Unkosten versehenen Arbeiterschutz einführt, sich der großen Gefahr aussetzt, auf dem Gebiete der Weltwirtschaft gegenüber Staaten ohne einen solchen Schutz und dementsprechend ohne solchen Unkosten nicht mehr wettbewerbsfähig zu sein. Man zog also den Schluß, daß wenn man einen Arbeiterschutz einführen wollte, dies nur auf internationalem Wege geschehen könnte. M. a. W. alle Staaten müßten sich die gleichen Beschränkungen auferlegen.

Diejenigen, die für dieses Motiv eintraten, wollten, soweit sie das Motiv nicht vorschützten, um überhaupt einem Arbeiterschutz aus dem Wege zu gehen[259]), eine internationale Sozialpolitik aus nationalen Erwägungen heraus. Ihr Grundgedanke war Schutz der Arbeiterschaft aber nur in Verbindung mit einem Schutz der einheimischen Industrie.

---

[259]) Häfner, a. a. O. S. 45.

Für das Wettbewerbungsargument trat namentlich der Schöpfer des zweiten Reiches ein. So erklärte Bismarck, daß eine Mehrbelastung der Produktionskosten nur dann möglich sein würde und auf die Konsumenten aufgebürdet werden könnte, wenn die anderen großen Industriestaaten gleichmäßig verführen[260]). Auch Kaiser Wilhelm der Zweite äußerte sich ähnlich[261]). Von den deutschen Politikern, die als Befürworter des Motivs zu gelten haben, seien Bülow, Delbrück und der Graf Posadowsky genannt[262]). Umbreit und Geßner waren Schriftsteller, die sich für das Argument einsetzten[263]). Auch eine Betrachtung der ersten Vertreter einer internationalen Sozialpolitik zeigt ein Vorherrschen des Konkurrenzmotivs. So schreibt Blanqui in seinem Werk „Cours d'économie industrielle" (1838-30): „Un seul moyen existe de l'accomplir en évitant ses suites désastreuses: ce serait de la faire adopter en même temps par tous les peuples industrielles exposés à se faire concurrence au dehors[264])." Auch die Kathedersozialisten äußerten sich vielfach in dem selben Sinne[265]).

Eine Betrachtung der IAO zeigt, daß man auch hier dem Motiv Rechnung getragen hat, indem man in der Einleitung des Teiles XIII VV gesagt hat, daß durch „die Nichtannahme einer wirklich menschlicher Arbeitsordnung durch irgend eine der Regierungen die Bemühungen der anderen, auf die Verbesserung des Loses der Arbeiter bedachten Nationen gehemmt werden". Jedoch hat man die Betonung des Konkurrenzmotives abzuschwächen versucht. Man erklärte nämlich, daß es in erster Linie darauf ankomme, auf den Weltfrieden hinzuarbeiten, der von der sozialen Gerechtigkeit abhängig sei.

Im Gegensatz zu diesen Vertretern einer internationalen Sozialpolitik, für die die internationale Schutzpolitik lediglich als ein Mittel dient, die eigene nationale Sozialpolitik zu fördern die IAO mit ihrer Kompromißlösung sei von dem Gesagten ausgenommen vertritt die andere Richtung die Ansicht, daß überall, wo die große Masse der arbeitenden Bevölkerung unter dem Zwange der Wirtschaftsordnung leide, sozialpolitische Maßnahmen zu ergreifen seien und daß hierzu eines der wichtigsten Mittel die internationalen Vereinbarungen darstellten[266]). Hier herrscht nicht ein nationales sondern ein internationales Motiv vor. Bei dieser Richtung müssen wir zwei Gruppen unterscheiden, deren Trennung durch verschiedene Weltanschauungen bestimmt ist.

Die eine Gruppe stellen die kosmopolitisch orientierten katholischen Sozialpolitiker dar. Sie leiten ihre Grundsätze aus der christlichen Glaubenslehre her, für sie ist die internationale Sozialpolitik

[260]) Bismarck, a. a. O. S. 56.
[261]) Vgl. den oben erwähnten kaiserlichen Erlaß vom 4. XI. 1890.
[262]) Vgl. Häfner, a. a. O. S. 11; Verhandlungen des Reichstages, Bd. 182, S. 3779; Bd. 202, S. 4440; Bd. 385, S. 445.
[263]) Umbreit, a. a. O. Geßner, a. a. O. S. 73.
[264]) Vgl. Häfner, a. a. O. S. 14.
[265]) Bauer, Die geschichtlichen Motive . . . S. 103; Berger, a. a. O. S. 351.
[266]) Pribram, a. a. O. S. 15.

„eine der Natur der christlichen Gemeinschaft entsprechende Angelegenheit“ [267]). Diesen Sozialpolitikern bedeutet der internationale Arbeiterschutz ein Schutz des Arbeiters als menschliches Individuum. Ihnen ist es völlig gleich, welcher Rasse und welcher Nation der Arbeiter angehört. Der Anspruch des Arbeiters auf gerechte Arbeitsbedingungen wird als ein allgemeines Menschenrecht angesehen, das überall in der Welt, wo es verletzt wird, mit allen Mitteln, also auch auf dem Wege der internationalen Vereinbarungen verteidigt werden muß. Hier haben die Regierungen auch mitzuwirken, wenn es sich um die Verbesserung der Verhältnisse anderer Staaten handelt. Diese Richtung ist entsprechend dem kosmopolitischen Gedanken „überzeugt, daß den Unterschieden zwischen den Völkern und Staaten und zwischen ihren Interessen nur eine sekundäre Bedeutung zukomme“ [268]).

Die andere Gruppe der international eingestellten Sozialpolitiker ist der international eingestellte politische Sozialismus, der im wesentlichen durch die Gewerkschaften verkörpert wird. Sie, die als Anhänger der marxistischen Lehre im Wege des Klassenkampfes die revolutionäre Umgestaltung der bestehenden Gesellschaftsordnung wollen, werden allerdings eine internationale Sozialpolitik nicht fordern, um die Gegensätze zwischen den „Klassen“ abzuschwächen, sondern sie werden dies nur und insoweit tun, als dieser Weg geeignet ist, die Macht der Arbeiterklasse zu stärken und die Stellung der Arbeiterorganisationen zu festigen.

Wie dürfen wir uns zu den geschilderten Motiven stellen? Die letzte Lehre ist für uns aus nationalen Gründen undiskutabel. Auch die Lehre der Kosmopoliten muß Ablehnung finden, da sie allzuweit entfernt ist von den politischen Realitäten, denn kein Staat dürfte ihn bindende Vereinbarungen abschließen, ohne etwas anderes zu erhalten als die Gewißheit, ein „allgemeines Menschenrecht“ geschützt zu haben. Die kosmopolitische Lehre wird also stets an dem gesunden staatlichen Egoismus scheitern.

Auch die erste Begründung einer internationalen Sozialpolitik ist bisher vielfach auf Widerspruch gestoßen. So hatte bereits der englische Staatsmann Macaulay am 22. V. 1846 bei der Beratung über die Zehnstundenbill im Unterhause darauf hingewiesen, daß eine Bevölkerung nicht durch das, was sie stärker, gesünder und reifer mache, am Ende ärmer gemacht werde. Und endlich sagte er: „Wenn wir jemals genötigt sind, die erste Stelle unter den Handelsvölkern abzugeben, so werden wir sie nicht einem Geschlecht entarteter Zwerge, sondern irgendeinem an Körper und Geist hervorragend kräftigen Volk abtreten“ [269]). Auch auf dem Züricher Arbeiterkongreß für internationalen Arbeiterschutz (1897) wandte man sich gegen das Argument. Das Programm äußerte sich dahin, „daß eine Industrie, welche sich nur durch anstrengende Kinderarbeit halten

---

[267]) Programm der freien Vereinigung katholischer Sozialpolitiker 1885. Vgl. Häfner, a. a. O. S. 135.
[268]) Pribram, a. a. O. S. 18.
[269]) Häfner, a. a. O. S. 17.

könne, sowieso dem Untergang geweiht sei" [270]). Die Zahl derer, die sich in diesem Sinne gegen das Argument wenden, läßt sich noch um ein vieles vermehren [271]).

Grundsätzlich dürfen wir diesen Gegenargumenten zustimmen, denn es erscheint uns zutreffend, daß durch eine durchgreifende nationale Sozialpolitik eine dauernde Schwächung der eigenen nationalen Industrie nicht herbeigeführt wird. Als Beweis hierfür mag das Übereinkommen über das Verbot der industriellen Nachtarbeit von Frauen dienen, denn die durch dieses Übereinkommen gebundenen Mächte haben in ihrer Wettbewerbsfähigkeit nicht gelitten [272]). Das Vorkriegsdeutschland, das eine weitgehendere Sozialpolitik trieb als die anderen Staaten, dürfte auch geeignet sein, die Gültigkeit des Wettbewerbsargumentes abzuschwächen [273]). Auch in der heutigen Zeit mit der in allen Staaten geltenden Tendenz, sich in wirtschaftlicher Hinsicht von den anderen Staaten freizumachen, sowie den in manchen Staaten eingeführten Devisensperren hat das Argument viel an seiner Beweiskraft verloren.

Im allgemeinen darf man aber wohl sagen, daß man eine internationale Sozialpolitik, von der Warte des Konkurrenzmotivs aus gesehen, bejahen kann, um eine vorübergehende Schwächung der eigenen Industrie, die möglicherweise mit jeder Einführung von sozialpolitischen Maßnahmen eintreten kann, zu vermeiden. Man kann also mit Pesch sagen: „Der nationale Arbeiterschutz ist nicht wesentlich durch internationale Regelungen bedingt, wird jedoch hierdurch zweifellos erleichtert" [274]).

Man wird aber aus einer anderen, auf nationaler Grundlage beruhenden Erwägung zu einer Bejahung der internationalen Sozialpolitik kommen müssen. Diese Erwägung geht davon aus, daß es in fast allen Staaten Gruppen gibt, die einen nationalen Staat verneinen. Diese Gruppen, gekennzeichnet durch den Marxismus, wollen durch die Vereinigung der Proletarier aller Länder und durch die Klassenkampfidee die bestehende Gesellschaftsordnung, und damit auch das bestehende System der Staaten, vernichten. Dem Marxismus kommt es in erster Linie darauf an, die Arbeiterschaft für seine Ideen zu gewinnen. Grundlage des Marxismus ist das Kommunistische Manifest von Karl Marx, dessen Zweck kein anderer ist, als die Leidenschaften der Massen aufzupeitschen [275]). Gerade bei einer Arbeiterschaft, die losgelöst ist von allen Beziehungen, durch die den Menschen das Dasein erträglich gemacht wird, bei einer Arbeiterschaft, deren Familienleben zerstört ist durch übermäßige und sogar nächtliche Arbeitszeit des Vaters und durch die Arbeit der Frau und der Kinder, werden die Irrlehren dieser Bewegung am leichtesten Gehör finden. Allzuleicht kann nun eine solche Bewegung, die jeden Staat durch

[270]) Häfner, a. a. O. S. 28.
[271]) Z. B. Herkner, a. a. O. S. 353; Pesch, a. a. O. S. 283.
[272]) Häfner, a. a. O. S. 47.
[273]) v. Zwiedeneck-Südenhorst, a. a. O. S. 140.
[274]) Pesch, a. a. O. S. 283.
[275]) Sombart, a. a. O. S. 328.

die Entfremdung weiter Volksschichten von der bestehenden Organisation unterminiert, auf Grund ihres internationalen Charakters auf einen anderen Staat oder auf andere Staaten überspringen und auch diese verseuchen. Jeder Staat hat nicht nur ein Interesse sondern auch eine Pflicht, sich gegen solche Strömungen zu wehren. Da aber, je mehr sich die marxistische Lehre in anderen Staaten durchsetzt, sein Kampf erschwert wird, so muß jeder Staat versuchen in Zusammenarbeit mit den anderen Staaten, Abwehrmaßnahmen zu ergreifen. Die wirksamste Abwehrmaßnahme wird aber stets die sein, den Arbeiter für die herrschende Ordnung zu gewinnen, indem man ihm und seinen Angehörigen angemessene Lebensbedingungen gibt.

Wenn nun Häfner[276]) die verschiedenen Regierungen als eine Art „internationale Gemeinschaft" auffaßt, die je nach der Staatsform in verschiedenem Grade als Träger nicht höherer, sondern auch häufig selbständiger Interessen den Beherrschten gegenüber aufträten, wie dies ganz allgemein und unter allen Umständen zunächst schon in dem gemeinsamen Selbsterhaltungswillen gegen den Anarchismus zum Ausdruck käme, und dies als die andere Seite der sozialen Frage auffaßt[277]), so können wir ihm darin nicht ganz folgen. Denn bei einem Kampf gegen die staatsverneinenden Kräfte des Anarchismus und des Kommunismus handelt es sich nicht um ein Auftreten des Staates gegen die Beherrschten sondern um einen Schutz des Staates und damit auch um einen Schutz der Staatsangehörigen. Damit aber verfolgt der Staat die höchsten Interessen, die er nur haben kann. Jedoch stimmt es aber, daß die Staaten eine „internationale Gemeinschaft" darstellen, die sich solidarisch fühlen müsse in der Abwehr einer sie vernichten wollenden Bewegung. Damit muß aber diese Gemeinschaft auch zu dem Mittel greifen, internationale Vereinbarungen zum Schutze des arbeitenden Mannes, der Frau, des Jugendlichen und des Kindes zu treffen, um so zu erreichen, daß überall vernunftgemäße Arbeitsbedingungen herrschen und die staatsverneinenden Bewegungen keinen Nährboden mehr finden. Aus diesem Gesichtswinkel heraus vermögen wir eine internationale Sozialpolitik zu bejahen.

Ähnliche Gedankengänge finden wir schon in der älteren Literatur hinsichtlich der Bekämpfung des Anarchismus vertreten, in der eine Unterdrückung dieser Bewegung auf internationalem Wege gefordert wird[278]). Allerdings ist man noch nicht so weit gegangen, die Forderung nach der Beseitigung der Grundlage des Übels, nämlich nach der Beseitigung der Unzufriedenheit weitester Volksschichten zu erheben. In unserem Sinne deutet etwa Häfner die Lösung der internationalen Sozialpolitik an[279]).

Betrachtet man die Ereignisse, die der Berliner Konferenz von 1890 vorausgegangen waren — den Kommuneaufstand in Paris, den parlamentarischen Vorstoß der mitteleuropäischen Sozialisten in den 80er Jahren, den internationalen Sozialistenkongreß zu Paris 1889

---

[276]) Häfner, a. a. O. S. 107.
[277]) Vgl. auch Geßner, a. a. O. S. 73.
[278]) Vgl. Geßner, a. a. O. S. 73; Ullmann, a. a. O. S. 6.
[279]) Häfner, a. a. O. S. 109.

und den Bergarbeiterstreik im Ruhrgebiet — so können wir auch die Eröffnungsrede des Präsidenten der Konferenz von Berlepsch in unserem Sinne auslegen. In dieser Rede führte der Staatsminister u. a. aus, daß „der Versuch einer Lösung der Frage, . . . eine Pflicht . . . auch der Staatsklugheit" bedeute [280]).

Unterziehen wir die Beweggründe, die für die Begründung eines allumfassenden Kinder- und Jugendlichenschutzes herangezogen werden können, einer Würdigung, so muß auch hier das von uns vertretene Motiv für eine internationale Sozialpolitik im wesentlichen Geltung finden.

Bei der Behandlung des Problems kann eine Trennung vorgenommen werden zwischen dem Schutz der im Inlande befindlichen Jugend und dem Schutz der im Auslande befindlichen Jugend. Eine Bejahung der Notwendigkeit des völkerrechtlichen Schutzes der letzteren zu finden, dürfte nicht schwer fallen, da es Aufgabe eines jeden Staates sein muß, auch seine im Auslande befindlichen Untertanen zu schützen. Nötigenfalls muß er sich hierzu auch völkerrechtlicher Vereinbarungen bedienen.

Grundsätzlich ist aber die Frage, wie jeder Staat sich zur Erziehung und zum Schutz der eigenen Jugend stellen will, rein innerstaatlicher Natur, die im einzelnen von den in jedem Staate herrschenden Sitten abhängig ist. Doch weist z. B. Köhne [281]) auf eine Ausnahme hin, indem er sagt, daß es auch in dieser Materie eine Gemeinsamkeit von Interessen gäbe. Diese äußere sich dahin, daß jeder Staat, der mit seinen Bundesgenossen auch künftig auf Gedeih und Verderben verbunden sein wolle, ein hohes Interesse daran haben müsse, daß jene Bundesgenossen nicht nur zur Zeit eine gute Leistung vollbringen könnten, sondern daß sie auch eine ebenso tapfere, treue und leistungsfähige Jugend heranzögen. Diesem Argument kann man nur beistimmen. Man darf aber auch diesen Kreis noch erweitern. Eine Gemeinsamkeit der Interessen muß ferner noch in der Abwehr der marxistischen Gefahr zu sehen sein. Diese Gefahr ist überall dort vorhanden, wo es eine unzufriedene, unterernährte, verkommene und sich selbst überlassene Jugend gibt. Diese Jugend zu schützen und in einem gesunden Geiste zu erziehen, ist höchstes Gebot aller Staaten. In diesem Sinne liegt es auch im nationalen Interesse aller Staaten, die Erfahrungen, die sie auf dem Gebiete des Jugendschutzes gesammelt haben, untereinander auszutauschen und sich hierzu völkerrechtlicher Einrichtungen zu bedienen. Ob man sich allerdings auch völkerrechtlicher Verträge bedienen wird oder im großen Umfange auch nur kann, erscheint zweifelhaft, da die in den verschiedenen Staaten bestehenden Sitten und Gebräuche zu sehr voneinander abweichen. Auch die Einrichtung des VB, die unzweifelhaft auf dem Gebiete des Kinder- und Jugendlichenschutzes viel geleistet hat, dürfte nicht der gegebene Ort sein, in unserem Sinne zu wirken, da in ihr der Bolschewismus in Gestalt der Sowjetunion vertreten ist.

[280]) N. R. G. 2 s. 15, S. 346.
[281]) Köhne, a. a. O. S. 102.

Als letztes betrachten wir die Beweggründe, die zu einer internationalen, mit völkerrechtlichen Mitteln durchgeführten Bekämpfung des Mädchenhandels geführt haben. Es sind ähnliche wie die, die die Bekämpfung des Sklavenhandels hervorgerufen haben. Nämlich ist es das Empfinden, daß es menschenunwürdig ist, einen Handel mit Menschen wie mit einer Ware zu betreiben. Im Interesse eines jeden Staates liegt es, die sittlichen Grundlagen, die Existenz und die gesunde Entwicklung des Volkes zu erhalten und zu gewährleisten. In seinem Interesse liegt es weiterhin, Erscheinungen zu beseitigen, die den allgemeinen menschlichen Anschauungen über die Würde eines Menschen entgegenstehen, und die geeignet sind, die vorhandenen Keime sittlicher Verwahrlosung zu vermehren. Noch weit mehr als der Sklavenhandel ist der Mädchenhandel in der Lage, den Rechtsfrieden zu zerstören, denn die Mädchen werden nicht nur zu Gefangenen gemacht, sondern auch zu schändlichster Unzuchtausübung gezwungen. Der Mädchenhandel stellt einen „Angriff gegen die solidarischen Interessen aller Kulturnationen, denen die gesunde Entwicklung des Volkstums auf der Grundlage einer festen sittlichen Ordnung am Herzen liegt", dar[282]).

Es ergibt sich daraus, daß es höchste Pflicht eines jeden vom Mädchenhandel betroffenen Staates sein muß, alles zu tun, um dieses schändliche Treiben zu bekämpfen. Weiterhin ergibt die internationale Art des Verbrechens, daß alle Staaten sich zusammenschließen müssen, um eine wirksame Bekämpfung gewährleisten zu können. Dieser notwendige Zusammenschluß rechtfertigt die völkerrechtliche Bedeutung der Frage, denn der Zweck und das Ziel des Völkerrechts ist, „. . . den Verletzungen sittlicher Empfindungen, die humanitären Anschauungen entspringen, entgegenzutreten"[283]). Die völkerrechtliche Bedeutung ist auch schon daraus zu erkennen, daß der völkerrechtlichen Interessengemeinschaft das Verbrechen derart gegenübersteht, daß bei der Verfolgung der solidarischen Interessen jeder Staat auf den anderen angewiesen ist. Es ist also eine „internationale völkerrechtliche Verbindung zur Ordnung des Nebeneinanderbestehens der gleichartigen, an sich voneinander unabhängigen Völkerorganismen und zu gemeinschaftlicher Förderung solcher gemeinsamen Aufgaben, deren Erreichung einem einzelnen Staat nicht möglich ist"[284]) bei dem internationalen Mädchenhandel gegeben.

---

[282]) Ullmann, GerSaal, S. 32.
[283]) Bonfils, a. a. O. S. 11.
[284]) v. Mohl, a. a. O. S. 538.

Schlußbetrachtung.

Die Erörterungen in den vorhergehenden Kapiteln haben gezeigt, daß der völkerrechtliche Schutz der Kinder und Jugendlichen ein weites Gebiet umfaßt.

Im einzelnen kann dazu gesagt werden, daß das Zulassungsalter für alle Arten von Arbeiten nunmehr mit Hilfe von Verträgen völkerrechtlich geregelt worden ist. Wenn auch die stattgefundene Regelung keine Erweiterung unserer deutschen Jugendschutzgesetzgebung gebracht hat, so hat sie doch in anderen Staaten und Ländern viel dazu beigetragen, die Jugendschutzpolitik den Erfordernissen des jugendlichen Körpers anzugleichen.

Hinsichtlich der Bekämpfung des Mädchen- und Kinderhandels ist es den völkerrechtlichen Übereinkommen und Abkommen sowie der Tätigkeit des Komitees zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels des VB zu verdanken, daß dieser schändliche Handel so weit zurückgegangen ist, daß in den meisten Staaten Vorkommnisse dieser Art lediglich als Einzelerscheinungen gewertet werden können. Es darf erwartet werden, daß es dem gemeinsamen Vorgehen aller Staaten gelingen wird, den Mädchen- und Kinderhandel, dessen Vorhandensein noch in den fernöstlichen Staaten durch die Untersuchungskommission des VB. festgestellt worden ist, auch dort zu beseitigen.

Wenn auch völkerrechtliche Verträge — ausgenommen seien hier die Verträge über das Internationale Privatrecht — über sonstige Schutzmaßnahmen für Kinder und Jugendliche nicht erzielt werden konnten, so muß man doch der Tätigkeit des Kinderschutzkomitees des VB den Erfolg zusprechen, vielen in der Jugendschutzpolitik noch unentwickelten Staaten die erforderlichen Unterlagen für eine Vermehrung der schutzgesetzgeberischen Maßnahmen gegeben zu haben.

Was den VB und sein Kinderschutzkomitee anbelangt, so ist hierzu zu sagen, daß man grundsätzlich eine ständige internationale Institution, die sich mit allen Fragen des Kinder- und Jugendlichenschutzes befaßt, aus einem auf nationalen Erwägungen beruhenden internationalen Interesse bejahen muß. Man wird dies gewiß nicht aus einem falsch angebrachten Humanitätsgefühl heraus tun, sondern einzig und allein — wie ja schon in dem vorigen Kapitel ausgeführt worden ist — um die Jugend aller Staaten davor zu schützen, ein Spielball internationaler, bolschewistischer Spekulationen zu werden. So ist eine internationale Einrichtung zum Schutze der Jugend an sich der gegebene Ort, eine Stelle für den Austausch von Ansichten über alle mit dem Jugendschutz zusammenhängenden Fragen zu sein und befruchtend auf die einzelnen Staaten einzuwirken. Daß der VB nicht geeignet sein kann, in der von uns vertretenen Richtung zu arbeiten, zeigt seine Zusammensetzung, denn in ihm sind nicht nur Staaten vertreten, die sich ihrer nationalen Überlieferung bewußt

sind, sondern auch die Sowjetunion, deren Zielsetzung, gemäß der kommunistischen Lehre, die Vernichtung der bestehenden Gesellschaftsordnung ist. So lange aber der VB in seiner heutigen Form und Zusammensetzung bestehen bleibt, können wir in ihm nicht eine Organisation sehen, die in der Lage ist, einen Frieden zwischen allen Staaten zu gewährleisten. Ein wahrer Frieden — oder ein Weltfrieden, um eine Terminologie des VB zu gebrauchen — kann erst dann geschaffen werden, wenn in allen Staaten der Unruheherd des Bolschewismus beseitigt worden ist. Hoffen wir, daß es einmal gelingen wird, alle Staaten zu einem wahren Völkerbund zur Abwehr des Bolschewismus und zur Herstellung eines wirklichen Friedens zusammenzuschließen, und daß dieser „Bund" dann auch die Frage des internationalen Kinder- und Jugendlichenschutzes in diesem Sinne lösen wird.

Lebenslauf

Ich, Berthold Georg Ulrich Rasmus, wurde am 1. Mai 1909 als Sohn des Konsulatssekretärs Berthold Rasmus und seiner Ehefrau Gertrud Rasmus geb. Ulrich in New York U. S. A. geboren. Meine ersten zwei Schuljahre verbrachte ich auf der 17 th. Public-School auf Staten Island, New York. Im Jahre 1917 kam ich nach Deutschland und besuchte in Berlin-Lichterfelde die Oberrealschule. An dieser Schule erlangte ich Ostern 1929 das Zeugnis der Reife. Anschließend studierte ich Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Halle (S.) (SS. 1929 - WS. 1930/31), München (SS. 1931 - WS. 1931/32) und Halle (S.). Am 23. November 1935 legte ich am Oberlandesgericht Naumburg (S.) die erste juristische Prüfung ab. Zur Zeit bin ich in der gewerblichen Wirtschaft tätig.

Herrn Professor Dr. Arthur Wegner danke ich ganz besonders für seine wertvollen Anregungen zu der vorliegenden Arbeit.

Eduard Klinz Buchdruck-Werkstätten Halle (Saale), Dölauer Straße 14
Spezialdruckerei für wissenschaftliche Werke und Dissertationen